Die Beanstandung von Beschlüssen der Kommunal-organe in Preußen

Moritz Stern

Die Beanstandung von Beschlüssen der Kommunalorgane in Preußen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der hohen juristischen Fakultät der Königlichen Universität Marburg

vorgelegt von

Moritz Stern

Referendar in Cassel.

Cassel-Wilhelmshöhe

Buchdruckerei Otto Liesegang

1912.

Literatur.

Adam, Die Beanstandung von Beschlüssen der Kassenorgane nach der Novelle zum Krankenversicherungsgesetz vom 25. 5. 1903 im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 24, S. 21 ff.

Anschütz, Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechtes nach der Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 22, S. 84 ff.

Bachem, Staatslexikon, 2. Auflage 1901.

Bitter, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, Leipzig 1906.

Brauchitsch, Die neuen Preußischen Verwaltungsgesetze, Bd. 1, 20. Aufl., Bd. 2, 18. Aufl., Bd. 3, 17. Aufl.

Deutsches Kolonialblatt, Amtsblatt für die Schutzgebiete in Afrika und in der Südsee.

Enneccerus, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts, 3. Aufl. 1904.

Entscheidungen des Königlichen Oberverwaltungsgerichts herausgegeben von Jebens.

Graßmann, Kommentar zum Invalidenversicherungsgesetz, München 1901, 2. Aufl.

Hahn, Das Krankenversicherungsges., Berlin-Grunewald, 1905, 4. Aufl

Hue de Grais, Kommentar der Gesetzgebung in Preußen und im Deutschen Reich.

Derselbe, Handbuch der Verfassung und Verwaltung 1910, 20. Aufl.

Jebens, Zur Publikation der Ortsgesetze im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 21, S. 437 ff.

v. Kamptz, Die Rechtssprechung des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts in systematischer Darstellung.

Kappelmann, Die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der preußischen Städte im 117. Band der Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Leipzig, 1906.

Keil, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie, Freiburg und Leipzig 1896.

Leidig, Preußisches Stadtrecht, 1891.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895.

Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie, 1905, 3. Auflage.
Preußisches Verwaltungsblatt, Wochenschrift für Verwaltungen und Verwaltungsrechtspflege in Preußen, (cit. V.=B.)
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. 1895.
Schmieder, Das Recht der Kommunalaufsicht im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 25, S. 483 ff.
Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig, 1897.
Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. (cit. V.=A.)
Zorn, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verwaltungsarchiv, Bd. 2, 74 ff.

Abkürzungen.

P.=O. = Provinzialordnung für die Provinzen Ost= und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schleswig und Sachsen v. 29. 6. 1875 i. d. F. v. 23. 3. 1881.

K.=O = Kreisordnung für die Provinzen Ost= und Westpreußen Brandenburg, Pommern, Schleswig u. Sachsen v. 13. 12 1872 i. d. F. v. 19. 3. 1881.

St.=O. = Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. 5. 1853.

L.=G.=O. = Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen, der preußischen Monarchie v. 3. 7. 1891.

Z.=G. = Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs= und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. 8. 1883.

Inhalt.

§ 1

Der Staat hat sich im Interesse des gemeinen Besten[1]) gegenüber den Selbstverwaltungskörpern sehr weitgehende Aufsichtsrechte vorbehalten, die teilweise in Generalklauseln, teilweise in Einzelbestimmungen ihren gesetzlichen Niederschlag gefunden haben. So heißt es z. B. im § 177a der K.-O.: „Die Aufsichtsbehörden haben mit den ihnen in den Gesetzen zugewiesenen Mitteln darüber zu wachen, daß die Verwaltung den Vorschriften der Gesetze gemäß geführt und in geordnetem Gang erhalten werde."

„Die Aufsichtsbehörden sind zu dem Ende befugt, über alle Gegenstände der Verwaltung Auskunft zu erfordern, die Einsendung der Akten, insbesondere der Haushaltsetats und der Jahresrechnungen zu verlangen, sowie Geschäfts- und Kassenrevisionen an Ort und Stelle zu veranlassen."

Eine ähnliche Generalklausel enthalten die §§ 115, 116 der P.-O. und der § 114 der Landgemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. 7. 1845 (in der Fassung des Gesetzes vom 15. 5. 1856 — G.-S. S. 435 —), u. a. m., während in der St.-O. und L.-G.-O. derartige Generalklauseln fehlen. Aus diesen Klauseln im Verein mit den zahlreichen Einzelbestimmungen, die aufsichtsrechtliche Befugnisse des Staates enthalten, hat das

[1]) Leidig, S. 489 a. a. O. bezeichnet es als das Wesen der staatlichen Aufsicht, „die städtische Selbständigkeit in Harmonie zu halten mit der Einheit des Staatszweckes".

moderne Verwaltungsrecht das Aufsichtsrecht des Staates auf drei Grundrechte zurückgeführt: auf das jus cognoscendi, jus confirmandi und jus interdicendi[1]). Es bedeutet dies das Recht des Staates Rechenschaft zu verlangen und Revisionen vorzunehmen, ferner das Recht die Gültigkeit bestimmter Maßnahmen der Körperschaft, insbesondere Satzungen, Wahlen, überhaupt Akte von besonderer und einschneidender Wichtigkeit (Veräußerung von Grundeigentum, Aufnahme von Anleihen und dergl.) von einer Bestätigung der Aufsichtsbehörde abhängig zu machen. Schließlich bedeutet jus interdicendi das Recht die Vornahme bestimmter Verwaltungshandlungen zu verbieten. Ausfluß des Aufsichtsrechts und zwar nach der zuletzt genannten Seite hin, ist die Beanstandung von Beschlüssen der Selbstverwaltungsorgane.

Die gesetzliche Regelung hat dieses Aufsichtsrecht in übereinstimmender Weise in den verschiedenen für die einzelnen Kommunalverbände ergangenen Verwaltungsgesetzen und im Z.-G. gefunden. Vorweg sei bemerkt, daß der vorliegenden Arbeit die für die sog. östlichen Provinzen der preußischen Monarchie gegebenen Verwaltungsgesetze zu Grunde gelegt sind Was für die Kommunalverbände und Organe dieser Gebietsteile gesagt ist, gilt jedoch fast wörtlich für diejenigen der übrigen Provinzen.

§ 2.

Der Ursprung des Beanstandungsrechts liegt im Städterecht, das zum ersten Mal durch die moderne Stein-Hardenberg'sche Reform in feste Gestalt gebracht

[1]) Bitter, S. 133, Bachem, Bd. II, S. 724, Hue de Grais, Hdbch. S. 108. Anm. 20, O. V. G. Bd. 20, S. 72.

wurde. Die erste Städteordnung vom 19. November 1808 hatte die Staatsaufsicht sehr eingeengt, sodaß sich diese im wesentlichen auf Einsichtnahme in die gedruckten Rechnungsextrakte, Entgegennahme und Entscheidung über Beschwerden, Bestätigung neuer Statuten und der Wahl von Magistratsmitgliedern beschränkte[1]). Anklänge an das Beanstandungsrecht sind in dieser Städteordnung nirgends zu finden. Dagegen sind schon in der revidierten Städteordnung vom 17. März 1831, durch die ja die Staatsaufsicht wesentlich ausgedehnt wurde[2]), die ersten Anfänge des Beanstandsrechts enthalten. So spricht der § 115 aus, daß der Magistrat einen Beschluß der Stadtverordnetenversammlung, der nach seiner Ansicht dem Gemeinwohl nachteilig werden würde, die Bestätigung versagen soll; falls er keine Vereinigung mit der Stadtverordnetenversammlung bewirken kann, soll der Magistrat hierüber der Regierung berichten, welcher dann die Entscheidung zustand, ob der Widerspruch des Magistrates berechtigt war oder nicht. Bemerkenswert hierbei ist, daß sich die Entscheidung der Regierung nur auf das Begründetsein des Widerspruchs zu beschränken hatte. Hier liegt insofern ein Analogon zur Beanstandung im modernen Sinne vor, als das angerufene Verwaltungsgericht bei letzterer ebenfalls sich nur dahin auszusprechen hat, ob die Beanstandung zu Recht besteht oder nicht. Eine zweite hier am meisten interessierende Bestimmung (§ 108b) der revidierten Städteordnung ermächtigte den Vorsitzenden des Magistrats Beschlüsse desselben, die er für gesetzwidrig oder gemeinschädlich

---

[1]) cf. § 2 a. a. O., Schmieder, S. 384, Schön, S. 28.

[2]) cf. die Generalklausel in § 139 a. a. O. i. V. mit §§ 6, 93, 94, 117, 119, 120, 121, 123; Schmieder, S. 484.

hielt, auf seine Verantwortung zu suspendieren, mit der Verpflichtung, alsdann sogleich hierüber an die Regierung zu berichten. Diese Bestimmungen erfuhren dann eine weitere Ausgestaltung durch die §§ 36, 56 Z. 2. Abs. 2, 57 Abs. 2 Satz 4 u. 77 der St.-O. vom 30. 5. 1853. Danach war es Sache des Magistrats, die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, mit denen er einverstanden war, auszuführen. Glaubte dieser nun aus irgend einem Grunde seine Zustimmung und somit auch die Ausführung versagen zu müssen, so hatte er die Gründe der Stadtverordnetenversammlung mitzuteilen. Erfolgte hierauf keine Verständigung — zu deren Herbeiführung sowohl von dem Magistrat als den Stadtverordneten die Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission verlangt werden konnte —, so war die Entscheidung der Regierung einzuholen. Nach einer neueren Aenderung (Z.-G. § 17) hat der Bezirksausschuß über die hervorgetretene Meinungsverschiedenheit zu beschließen, wenn von einem Teile auf Entscheidung angetragen wird und zugleich die Angelegenheit nicht auf sich beruhen bleiben kann. In Verbindung mit der Bestimmung des § 36 a. a. O. verpflichtete der § 56 den Magistrat, die Zustimmung und Ausführung dann zu versagen, wenn von den Stadtverordneten ein Beschluß gefaßt war, welcher deren Befugnisse überschritt, gesetz- oder rechtswidrig war, das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzte. Bei Vorliegen eben dieser Voraussetzungen war auch der Vorsitzende des Magistrats zur Beanstandung von Beschlüssen dieser Körperschaft verpflichtet. Schließlich gewährte der § 77 a. a. O. der Aufsichtsbehörde das Recht, den Vorstand der Stadtgemeinde zur vorläufigen Beanstandung der Ausführung eines Beschlusses der Stadt-

verordneten unter denselben Voraussetzungen zu veranlassen. Diese Bestimmungen fanden dann fast wörtlich Aufnahme in den Städteordnungen der anderen Provinzen[1]). Sämtliche vorgenannten Bestimmungen haben eine wesentliche Aenderung durch die §§ 15 u. 17 Z. 1 des grundsätzlich für alle Städte der preußischen Monarchie noch heute geltenden Z.-G. erfahren. § 15 a. a. O. lautet:

„Beschlüsse der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Gemeindevorstand bezw. der Bürgermeister, entstehenden Falles auf Anweisung der Aufsichtsbehörde mit aufschiebender Wirkung unter Angabe der Gründe zu beanstanden. Gegen die Verfügung des Gemeindevorstandes (Bürgermeisters) steht der Gemeindevertretung bezw. dem kollegialischen Gemeindevorstand die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu.

Die in den Gemeindeverfassungsgesetzen begründete Befugnis der Aufsichtsbehörde aus anderen als den vorstehend angegebenen Gründen eine Beanstandung von Beschlüssen der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstands herbeizuführen, wird aufgehoben."

Der § 17 des Z.-G. lautet:

„Der Bezirksausschuß beschließt, soweit die Beschlußfassung nach den Gemeindeverfassungsgesetzen der Aufsichtsbehörde zusteht, abgesehen von den Fällen des § 15 über die zwischen dem Gemeindevorstand und der Ge-

---

[1]) Städteordnung für:
Westfalen von 19. 3. 1856, §§ 56, 57 (G.-S. S. 237),
Rheinprovinz vom 15. 5. 1856, §§ 74, 75, (G.-S. S. 406),
Hannover vom 24. 6. 1858, §§ 74, 108, (G.-S. S. 141),
Schleswig-Holstein vom 14. 4. 1869, § 61, (G.-S. S. 589).

meindevertretung bezw. dem Bürgermeister und dem kollegialischen Gemeindevorstand entstehenden Meinungsverschiedenheiten, wenn von einem Teile auf Entscheidung angetragen wird und zugleich die Angelegenheit nicht auf sich beruhen bleiben kann."

Um zunächst von den Beschlüssen der Stadtverordneten zu reden, so ist heute die Rechtslage infolge der Bestimmungen des Z.-G. folgende. Es ist einmal zu unterscheiden zwischen den Beschlüssen, welche die Befugnisse überschreiten bezw. die Gesetze verletzen, dann denjenigen Beschlüssen, die das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzen. Nur die Beschlüsse der ersteren Art unterliegen noch heute einer Beanstandung im technischen Sinne[1]). Das Beanstandungsrecht ist demnach gegen früher eingeschränkt, da vor Erlaß des Zuständigkeitsgesetzes auch Beschlüsse der letzteren Art (welche das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzen) zu beanstanden waren. Liegt heute ein derartiger Beschluß der Stadtverordnetenversammlung vor, so ist nach den Bestimmungen in den §§ 36, 56 der St.-O. i. V. mit § 17 Z. 1 des Z.-G. zu verfahren[2]). Danach kann auch heute noch der Gemeindevorstand bei Beschlüssen dieser Art seine Zustimmung versagen; die entstehende Meinungsverschiedenheit wird aber vom Bezirksausschuß im einfachen Beschlußverfahren erledigt und auch nur dann, wenn von einem Teile auf Entscheidung angetragen wird und zugleich die Angelegenheit nicht auf sich beruhen bleiben kann[3]). Diese Fälle hier näher zu erörtern, liegt keine Veranlassung vor, da sie nicht unter das Beanstandungsrecht im technischen Sinn fallen.

---

[1]) cf. § 15 Abs. 1 Z.-G., § 56 Abs. 2 Z.-G. 2 Satz 3 St.-O.

[2]) cf. St.-O. § 56 Z. 2 Abs. 2 letzter Satz.

[3]) cf. Oertel zu § 36 St.-O.

Der Absatz 2 des § 15 Z.=G. schränkt nur das Beanstandungsrecht der Aufsichtsbehörde — früher im § 77 St.=O. geregelt — ein. Diese .kann daher heute den Gemeindevorstand nur noch zur Beanstandung solcher Beschlüsse veranlassen, welche die Befugnisse der Stadtverorhnetenversammlung überschreiten, bezw. die Gesetze verletzen.

Für die Beanstandung von Beschlüssen des kollegialischen Gemeindevorstandes gilt im wesentlichen dasselbe wie bei Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung. Jedoch ist im Gegensatz zu den Beschlüssen der letzteren der Vorsitzende des Magistrates verpflichtet, nicht nur Beschlüsse des Magistrats zu beanstanden, welche dessen Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, sondern auch solche, welche das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzen. (§ 57 Abs. 2 St.=O.) Jedoch ist die rechtlich Behandlung dieser Fälle entsprechend der bei Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung. Bei den Beschlüssen ersterer Art greift das echte Beanstandungsverfahren mit nachfolgender Klage usw. ein. Bei den Beschlüssen letzterer Art hat der Bezirksausschuß, und zwar im gewöhnlichen Beschlußverfahren, — also nicht im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens — die Differenz zu entscheiden. Das Gesetz braucht somit im § 57 das Wort „beanstanden", obwohl der Weg, in dem ein Teil dieser Meinungsverschiedenheiten erledigt wird, wesentlich von dem bei dem echten Beanstandungsverfahren abweicht. Der Unterschied in der Behandlung derartiger von der Stadtverordnetenversammlung bezw. dem Magistrat gefaßter Beschlüsse ist demnach sehr gering und besteht einzig und allein darin, daß bei den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung der Magistrat seine Zustimmung versagt

bezw. bei Beschlüssen des Magistrats der Vorsitzende **beanstandet**, jedoch mit der Maßgabe, daß das hieran sich anschließende Verfahren in beiden Fällen das gleiche ist (Beschlußverfahren im Gegensatz zum Verwaltungsstreitverfahren bei der echten Beanstandung).

Das Beanstandungsrecht für die Selbstverwaltungsorgane der Städte ist somit im wesentlichen in dem § 15 des Z.-G. enthalten uud ist in derselben Fassung auch in die nach dem Zuständigkeitsgesetz erlassene St.-O. der Provinz Hessen-Nassau vom 4. 8. 1897 (G.-S. S. 254) übernommen. (cf. § 88 a. a. O.)

Die Beanstandung gegenüber Beschlüssen der Organe der provinziellen Selbstverwaltung fand ihre erstmalige Regelung im § 59 der Kreis-Bezirks- und Provinzialordnung für den preußischen Staat vom 11. 3. 1850 (G.-S. S. 251 ff.). Dieses für den Umfang der ganzen Monarchie berechnete Gesetz wurde durch das Gesetz vom 24. 5. 1853 (G.-S. S. 238) aufgehoben, da für die einzelnen Provinzen besondere provinzielle Gesetze erlassen werden sollten. Nach dem genannten § 59 hatte der Oberpräsident die Ausführung der Beschlüsse der Provinzialversammlung und der von ihr ernannten Kommissionen von Amtswegen oder auf Geheiß der höheren Staatsbehörde vorläufig zu suspendieren, falls diese Beschlüsse die Gesetze oder das Staatsinteresse verletzten. In derartigen Fällen sollte der Oberpräsident den beanstandeten Beschluß dem Staatsministerium zur Einholung der Entscheidung des Königs vorlegen und dem Vorsitzenden der Provinzialversammlung oder der Kommission dies gleichzeitig mitteilen. Diese Regelung enthält, wie aus den späteren Darlegungen sich ergeben wird, eine erhebliche Abweichung von dem heutigen

Rechtszustand, der insbesondere eine Regelung der Differenzen im Rechtswege vorsieht. Am 29. 6. 1875 erging dann die erste Provizialordnung für die östlichen Provinzen, deren § 118 Bestimmungen über die Beanstandung getroffen hat. (cf. Fassung des Ges. vom 22. 3. 1881). Von hier aus fanden diese Bestimmungen Eingang in die Provinzialordnungen für die übrigen Provinzen.[1])

Die Beanstandung von Beschlüssen der Kreisorgane ist erstmalig im § 31 der oben angeführten und später wieder aufgehobenen Kreis-Bezirks und Provinzialordnung von 1850 erwähnt. Danach war der Landrat verpflichtet, die Ausführung derjenigen Beschlüsse des Kreisausschusses oder der Kreisversammlung, welche deren Befugnisse, die Gesetze oder das Staatsinteresse verletzen, von Amtswegen oder auf Geheiß der höheren Staatsbehörde zu untersagen. Er mußte alsdann sofort die Entscheidung des Regierungspräsidenten nachsuchen und hiervon gleichzeitig den Vorsitzenden benachrichtigen. Der Regierungspräsident hatte seine Entscheidung nach Beratung mit dem Bezirksrat unter Angebung der Gründe zu geben. Nachdem diese Bestimmung durch das Gesetz vom 24. 5. 1853 in Wegfall gekommen war, kehrte sie im § 178 der K. O. vom 13. 12 1872, (Ges.-S. S. 166), wieder, die jedoch nur die Beanstandung von Beschlüssen des Kreistages regelte. Vorübergehend wurde dann durch den § 69 des älteren

[1]) Die P.-O. ist mit einigen Abänderungen eingeführt in
Hannover am 7. 5. 1884, Ges.-S. S. 237 § 118;
Hessen-Nassau am 8. 6. 1885, Ges.-S. S. 242 § 91;
Westfalen am 1. 1. 1886, Ges.-S. S. 254 § 118;
Rheinprovinz am 1. 6. 1887, Ges.-S. S. 249 § 118;
Schleswig-Holstein am 27. 5. 1888, Ges.-S. S. 191 § 118;
für Posen gilt noch das Ges. vom 27. 3. 1824, G.-S. S. 141 nebst Abänderung durch das Ges. vom 19. 5. 1889, G.-S. S. 180.

Zuſtandigkeitsgeſetzes vom 26. 7. 1876 — das ſozuſagen eine Sammlung von Ergänzungs- und Lückenparagraphen verſchiedener Verwaltungsgeſetze ſein ſollte — eine Regelung des Beanſtandungsrechts für alle Organe des Kreiſes geſchaffen. Endgültige Regelung fand dieſes durch die Kreisordnung in der neuen Faſſung vom 19. 3. 1881, in der insbeſondere die Beanſtandung von Beſchlüſſen des Amts-Ausſchuſſes (§ 54 a. a. O.) eingefügt wurde. Von hier wurden die Beſtimmungen über die Beanſtandung in die übrigen Kreisordnungen übernommen.[1])

Was endlich die Landgemeinden und deren Organe angeht, ſo findet ſich die erſte intereſſierende Beſtimmung im § 140 der Gemeindeordnung für den preußiſchen Staat vom 11. 3. 1850, G.-S. S. 213. Dieſer lautet: „Wenn der Gemeinderat einen Beſchluß gefaßt hat, welcher deſſen Befugniſſe überſchreitet, die Geſetze oder das Staatsintereſſe verletzt, ſo hat der Bürgermeiſter oder Gemeindevorſteher, bei Samtgemeinden deren Vorſteher, von Amtswegen oder auf Geheiß der Staatsverwaltungsbehörde die Ausführung zu unterſagen. Derſelbe iſt alsdann verpflichtet, ſofort die Entſcheidung des Regierungspräſidenten einzuholen und den Gemeinderat davon zu benachrichtigen. Der Regierungspräſident hat ſeine Entſcheidung nach Beratung mit dem Bezirksrat unter Anführung der Gründe zu geben."

---

[1]) Hannover, 6. 5. 1884, Geſ.-S. S. 181, § 106;
Heſſen-Naſſau, 7. 6. 1885, Geſ.-S. S. 193, § 107;
Weſtfalen, 31. 7. 1886, Geſ.-S. S. 217, § 94;
Rheinprovinz, 26. 5. 1888, Geſ.-S. S. 139;
in Poſen gilt noch die Kreisordnung f. d. Großherzogtum Poſen vom 20. 12. 1828, Geſ.-S. 1829, S. 3, nebſt Abänderungen durch die Geſetze vom 19. 5. 1889 u. 4. 8. 1904. Für Hohenzollern ſiehe Amts- u. Landesordnung i. d. F. vom 9. 10. 1900, Geſ.-S. S. 324.

Die genannte Gemeindeordnung und mithin auch diese Bestimmung über die Beanstandung wurde durch das Gesetz vom 24. 5. 1853, Ges.-S. S. 238 aufgehoben. In den Gemeindeordnungen von Westfalen und der Rheinprovinz vom 19. 3. bezw. 15. 5. 1856 (Ges.-S. S. 265 u. 435) kehrten diese Bestimmungen wieder, jedoch mit der Erweiterung, daß auch Beschlüsse, die das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzten, zu beanstanden waren. Es war dies also eine Regelung der Beanstandung, wie sie genau den entsprechenden. Bestimmungen der Städteordnung von 1853 entsprache Analog den späteren Aenderungen der Städteordnung durch die §§ 15 u. 17 Z. 1, Z.-G., änderten dann die §§ 29, 33 Z.-G. — das eine einheitliche Regelung hinsichtlich der gesamten Monarchie brachte — diese Bestimmungen dahin ab, daß nur noch eine Beanstandung solcher Beschlüsse zulässig war, welche die Befugnisse überschritten oder die Gesetze verletzten. Hinsichtlich der übrigen (das Gemeinwohl oder das Staatsinteresse verletzenden) trat dann entsprechend den Bestimmungen der St.-O. das Beschlußverfahren vor dem Kreisausschuß ein. Der angezogene § 29 des Z.-G. lautet:

„Beschlüsse der Gemeindeversammlung, der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstandes, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Gemeindevorsteher, in der Provinz Westfalen auch der Amtmann, entstehendenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde mit aufschiebender Wirkung unter Angabe der Gründe . . . . . zu beanstanden. Diese Bestimmung ist jedoch teilweise weggefallen (§ 146 L.-G.-O.) und durch die im wesentlichen übereinstimmende des § 140 a. a. O. ersetzt worden, der lautet:

„Beschlüsse der Gemeindeversammlung, der Gemeindevertretung oder der Gemeindeverbände, welche deren Befugnisse überschreiten, oder die Gesetze verletzen, hat der Gemeinde- oder der Verbandsvorsteher . . . . . zu beanstanden. Die Aufsichtsbehörde ist nicht befugt, aus anderen als den vorstehend angegebenen Gründen eine Beanstandung von Beschlüssen der Gemeindeversammlung, der Gemeindevertretung oder des Gemeindenverbands herbeizuführen."

Gegenüber dem früheren § 29 des Z.-G. ist demnach keine wesentliche Aenderung eingetreten. Dem Gemeindevorsteher ist nur das Recht der Beanstandung gegenüber Beschlüssen des kolegialischen Gemeindevorstands entzogen worden.

In ähnlicher Form ist die Beanstandung in die Gemeindeordnungen von Schleßwig-Holstein und Hessen-Nassau übernommen worden.[1]) In der Landgemeindeordnung für Hannover sind keine Bestimmungen über die Beanstandung enthalten; hier gelten also noch die §§ 29 33 Z.-G. Für Westfalen gilt noch § 37 der Landgemeindeordnung für Westfalen vom 19. 3. 1856 i. V. mit §§ 29, 33 Z. G.

§ 3.

Was den Inhalt des Beanstandungsrechts anlangt, so sei hier nochmals betont, daß in den sämtlichen Bestimmungen, die in den einzelnen verwaltungsrechtlichen Gesetzen die Beanstandung regeln, gesagt wird, daß Beschlüsse der betr. Organe, welche die Gesetze verletzen oder deren Befugnisse überschreiten, mit aufschiebender Wirkung gegebenenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde vom

---

[1]) Schleswig-Holstein, 4. 7. 1892, Ges.-S. S. 154, § 140; Hessen-Nassau, 4. 8. 1897, Ges.-S. S. 301, § 112.

Kommunalvorstand dieses Organs — abgesehen von einigen Ausnahmen, wo die Beanstandung direkt von dem Aufsichtsorgan ausgeht — unter Angabe der Gründe zu beanstandeu sind. Gegen die Beanstandungsverfügung ist dann den betr. Organen, die binnen 2 Wochen zu erhebende Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben, regelmäßig mit der Befugnis, zur Wahrnehmung ihrer Rechte einen besonderen Vertreter zu bestellen. (cf. § 15 Z.-G. § 21 Abs. 2.)

Für eine Beanstandung kommen nur Beschlüsse einer Kommunalkörperschaft in Betracht, grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, ob der Beschluß eine lediglich kommunale Angelegenheit zum Gegenstand hat oder nicht.[1]) Der Verfasser des Aufsatzes im V. B. Bd. 17 S. 74 ff. freilich scheint der Ansicht zu sein, daß eine Beanstandung erfordere, daß der zu beanstandende Beschluß eines Kommunalorgans tatsächlich eine kommunale Angelegenheit zum Gegenstande habe. Dieser Tatbestand kann und wird aber nach seiner Ansicht im gewissen Sinn auch da als gegeben anzusehen sein, wo der Beschluß in ein den kommunalen Organen zweifellos verschlossenes Gebiet übergreife. Da der Beschluß von einem Kommunalorgan gefaßt sei, schließt der Verfasser, so liege wenigstens ein gewissermaßen putativ in Kommunalangelegenheiten gefaßter Beschluß vor. Zur Unterstützung dieser seiner Ansicht verweist dann der Verfasser auf den Umstand, daß die Anfechtung gegenüber den gesetzwidrigen Beschlüssen der Organe der staatsbürgerlichen Selbstverwaltung ihren Platz in dem Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung gefunden habe (cf. § 126 daselbst), das sich naturgemäß nur mit Angelegenheiten eben dieser

[1]) Etwas abweichend V. B. Bd. 17, S. 477, 478.

Verwaltung beschäftigen könne. Ueberzeugend ist diese Begründung nicht, schon aus dem Grunde nicht, weil Objekt jeder Kommunalverwaltung stets Staatsgeschäfte sind, „Angelegenheiten, die der Staat besorgen müßte, wenn er sie nicht den Selbstverwaltungskörpern zur selbständigen Erledigung überwiesen hätte."[1]) Allgemeine Landesverwaltung bildet demnach inhaltlich keinen Gegensatz zur Kommunalverwaltung, sondern umfaßt die letztere und unterscheidet sich nur in der Form der Ausübung von ihr. Das Gesetz sagt darüber nichts, ob die Beanstandung nur gegenüber solchen Beschlüssen zulässig ist, die sich tatsächlich nur mit kommunalen Angelegenheiten beschäftigen. Es ist daher überflüssig, in dasselbe etwas hineinzutragen, was nicht darin steht, zumal das Gesetz selbst durch andere Bestimmungen genügend Garantien dafür gibt, daß sich die Kommunalorgane mit ihnen fern liegenden Aufgaben nicht beschäftigen. Nach Mayer S. 429 a. a. O. ist wenigstens zu erfordern, daß der zu rügende Beschluß in einer wenn auch losen Beziehung zu der öffentlichen Verwaltung des betr. Kommunalverbandes stehe. Diese Beschränkung hat insofern etwas für sich, als die Beanstandung als Ausfluß des Aufsichtsrechts naturgemäß nur da am Platze ist wo das betr. Kommunalorgan in der ihm eigentümlichen Stellung als öffentliches Organ auftreten will, sei es auch nur, um den betr. Beschluß mit dem Ansehen seiner Person auszustatten. Da wo das Organ lediglich als Privatmann, d. h. in der Hauptsache als Rechtssubjekt in Angelegenheiten des bürgerlichen Rechts auftreten will und auftritt, ist für die Beanstandung kein Raum. Das würde z. B. der Fall sein, wenn der

[1]) Schön a. a. O. S. 7.

Magistrat den Beschluß fassen würde, irgend eine Forderung nicht zu bezahlen, weil er der Ansicht ist, daß der Gläubiger nicht oder nicht richtig erfüllt habe. In derartigen Fällen haben die auch gegenüber Privatleuten berufenen Behörden, das sind insbesondere die Zivilgerichte, zu entscheiden. Das O. V. G. sagt in einer Entscheidung (V. B. Bd. 19, S. 482) ausdrücklich: „In einem Beschluß, der darauf abzielt, einen streitigen Anspruch mit den gesetzlichen Mitteln durchzusetzen, kann aber eine Gesetzesverletzung niemals, insbesondere aber auch nicht um deswillen gefunden werden, weil vielleicht nach der Auffassung des Verwaltungsgerichtes der Anspruch sachlich unbegründet ist."

In O. V. G. Bd. 56, S. 38 wird diese Frage nochmals berührt und gegenüber etwaigen Versuchen, zivilrechtliche Streitigkeiten auf dem Wege des § 15 Z.-G. (über die Beanstandung) vor dem Verwaltungsrichter zum Austrag zu bringen, ausdrücklich auf § 7 L.-V.-G. verwiesen, nach dem die Entscheidungen im Verwaltungsstreitverfahren unbeschadet aller privatrechtlichen Verhältnisse ergehen. Uebrigens ist die ganze Frage, ob der zu rügende Beschluß sich tatsächlich nur auf Kommunalangelegenheiten beziehen darf, mit Ausnahme eines unten näher zu erörternden Falles, wie schon oben angedeutet wurde, ohne praktische Bedeutung, da ja regelmäßig den Kommunalorganen nur in Ausnahmefällen gestattet ist, über andere als kommunale Angelegenheiten zu beraten und zu beschließen. (cf. St.-O. § 35 Abs. 1 Satz 1 „über alle Gemeindeangelegenheiten" i. V. mit Satz 3 daselbst „über andere als Gemeindeangelegenheiten nur dann beraten, wenn . . . . .", ferner L.-G.-O. § 102 Abs. 1 „über alle Gemeindeangelegenheiten", K.-O. § 115 „über die Kreisangelegenheiten", P.-O. § 34 „über die Ange-

legenheiten desselben" scil. des Provinzialverbandes zu beraten und zu beschließen".[1]) Wo ein solcher Ausnahmefall[2]) nicht vorliegt, wird vielfach schon aus diesem Grunde (Ueberschreitung der Befugnisse) eine Beanstandung gerechtfertigt sein. Der einzige Fall, wo die hier behandelte Frage praktisch werden kann, liegt bei Beschlüssen des Kreisausschusses vor, da dieser sowohl als Organ der allgemeinen Landesverwaltung als auch als Kommunalorgan tätig wird. (cf. K.-O § 134, insbes. No. 5). Das Gesetz bestimmt mit Rücksicht hierauf im § 178 K.-O., daß Beschlüsse des Kreistages, sowie „in kommunalen Angelegenheiten des Kreises gefaßte Beschlüsse des Kreisausschusses" . . . . . . zu beanstanden sind. In einem solchen Fall bedarf es zunächst der Feststellung dahin, in welcher Eigenschaft der Kreisausschuß den gerügten Beschluß gefaßt hat. Das Nähere hierüber bleibt der Besprechung der Kreiskommunalorgane im zweiten Teil dieser Arbeit vorbehalten.

Der gerügte Beschluß muß ferner, um eine Beanstandung zu rechtfertigen, die Befugnisse des betr. Kommunalorganes überschreiten oder die Gesetze verletzen. Da jedoch die Befugnisse der in Betracht kommenden Organe regelmäßig im Gesetz festgesetzt sind (Ausnahme siehe bei Kreiskommissionen und Ortsstatuten K.-O. § 167, St.-O. § 11), so wird ein die Befugnisse überschreitender Beschluß meistens auch die Gesetze verletzen. Die Fassung des Gesetzes ist daher nicht korrekt. Nimmt man nicht eine inkorrekte Ausdrucksweise des Gesetzes an, so bleibt nur die Annahme übrig, daß der Gesetzgeber die Beschlüsse

---

[1]) cf. zu dieser Frage Oertel zu § 35 S. 157, auch Schön, S. 134.

[2]) einen solchen behandelt V. B. Bd. 32, S. 201.

erstgenannter Art unter den die Gesetze verletzenden Beschlüssen überhaupt besonders hervorheben wollte. Vielleicht hat die besondere Hervorhebung dieser Beschlüsse insofern ihre Berechtigung, als nicht immer (cf. die oben gen. Ausnahmen) die Zuständigkeit der in Betracht kommenden Organe mittels Gesetzes geregelt ist.[1]) Regelmäßig ist jedoch aus dem Gesetze selbst zu entnehmem, ob sich das betr. Kommunalorgan innerhalb der ihm zugewiesenen Aufgaben gehalten hat oder nicht. Das Gesetz zählt die Befugnisse in den meisten Fällen nicht einzeln auf, sondern begnügt sich damit, eine Rahmenbestimmung anzugeben, innerhalb deren die zu erledigenden Aufgaben liegen müssen. So heißt es z. B. von der Stadtverordnetenversammlung, daß sie „über alle Gemeindeangelegenheiten" zu beschließen habe, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrat überwiesen sind. (§ 35 St. O.) Was alles unter den Begriff der Gemeindeangelegenheiten fällt, gibt die St. O. nicht an. (cf. § 9 das.) Die zahlreichen Entscheidungen über den Begriff der Gemeindeangelegenheiten seien hier teilweise zitiert: O. V. G. Band 2 S. 190 (allgemeiner Komplex wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Zwecke, welchen die neuere Gesetzgebung nur durch das staatliche Aufsichtsrecht begrenzt hat"), O. V. G. Bd. 3, S. 124, Bd. 12, S. 155, Bd. 14, S. 76, Bd. 19, S. 169, Bd. 26, S. 194. Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Entscheidung in Bd. 13, S. 89. (Bezügl. des Petitionsrechts: Beschränkung auf die Interessen der örtlichen Gemeinschaft).[2]) In ähnlicher Weise wie bei der Stadt-

---

[1]) cf. V. B. Bd. 22, S. 449.

[2]) cf. Örtel zu § 35, S. 157.

verordnetenversammlung bestimmt die L.-G.-O. im § 102 den Wirkungskreis der Gemeindeversammlung.

In anderen Fällen (St.-O. § 56, Kreisordnung, §§ 115, 116, P.-O. § 34 ff.) zählt das Gesetz teilweise im Anschluß an eine vorher genannte Rahmenbestimmug (cf. K.-O. § 115) eine Reihe von Befugnissen auf, ohne daß jedoch diese Aufzählung erschöpfend ist. (cf. das „insbesondere" im Eingang des § 116 K.-O. und § 56 St.-O.) Derartig allgemein gehaltene Bestimmungen sind durch die ungeheure Mannigfaltigkeit der den einzelnen Kommunalverbänden zustehenden Aufgaben und somit auch der ihren Organen zukommenden Befugnisse geboten, da beide sich niemals durch eine ins „einzelne" gehende Aufzählung erschöpfen lassen (cf. insbesondere O.-V.-G. Bd. 12, S. 158, wo der alles umfassende Wirkungskreis einer Gemeinde geschildert wird).

Die Frage, ob eine Überschreitung der Befugnisse vorliegt, wird nach dem Gesagten regelmäßig davon abhängen, ob die Angelegenheit, die Gegenstand des gerügten Beschlusses ist, innerhalb der Rahmenbestimmung liegt. Bei dem Beschluß einer Stadtverordnetenversammlung wird daher zu prüfen sein, ob eine Gemeindeangelegenheit Gegenstand des Beschlusses ist; ähnliche Erwägungen werden bei der Beanstandung von Beschlüssen einer Gemeindeversammlung (Gemeindevertretung) Platz zu greifen haben, letzten Endes läuft die ganze Frage darauf hinaus, wie die Verwaltungsgerichte, insbesondere das Oberverwaltungsgericht, die allgemein gehaltenen Rahmenbestimmungen auslegen. Die oben zitierte Entscheidung O.-V.-G. Band 12, S. 158 beweist uns, daß das O.-V.-G. nach dieser Richtung hin eine gesunde Auffassung offenbart, wenn es sagt: „Die Gemeinde verfolgt nicht einen

mehr oder weniger vereinzelten Zweck, sondern hat die Bestimmung, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen. Die Gemeinde kann hiernach alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des Einzelnen fordert. Sie kann gemeinnützige Anstalten, die hierzu dienen, einrichten, übernehmen und unterstützen. Die Autonomie der Gemeinde wird auf allen diesen Gebieten nur durch das staatliche Aufsichtsrecht begrenzt."

Neben der Überschreitung der Befugnisse ist die Verletzung der Gesetze als eine Voraussetzung der Beanstandung erwähnt. Wann ein Beschluß die Gesetze verletzt, und was insbesondere unter Gesetze im Sinne der Beanstandungsbestimmungen zu verstehen ist, ist vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich gesagt. Auszuscheiden haben aber, wie schon oben betont wurde, alle diejenigen Beschlüsse, mit denen das Kommunalorgan als Privatmann auftritt, und die etwa eine Verletzung privatrechtlicher Bestimmungen enthalten mögen. Denn zur Wahrung dieser Bestimmungen sind nicht die Verwaltungsgerichtsbehörden berufen. Mit dieser Abgrenzung nach der negativen Seite hin, was nicht unter Gesetz im Sinne der Beanstandungsbestimmungen fällt, ist jedoch nicht viel gedient. Der Verfasser des Aufsatzes im V.-B. Bd. 17, S. 491 glaubt zu einer positiven Abgrenzung dadurch zu kommen, daß er die Beanstandungsbestimmungen in Parallele zum § 126 L.-V.-G. setzt, der ein Analogon zur Beanstandung für das Gebiet der allgemeinen Landesverwaltung bildet. Der interessierende Teil des § 126 a. a. O. lautet:

„Der Oberpräsident kann endgültige Beschlüsse des

Provinzialrats, der Regierungspräsident endgültige Beschlüsse des Bezirksausschusses und der Landrat bezw. der Vorsitzende des Kreis- (Stadt-) Ausschusses, endgültige Beschlüsse dieser Behörde mit aufschiebender Wirkung anfechten, wenn die Beschlüsse die Befugnisse der Behörde überschreiten, oder das bestehende Recht, insbesondere auch die von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen verletzen. . . . . ." Es fällt hier auf, daß auch die Anfechtung solcher Beschlüsse zugelassen ist, welche die von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen verletzen, während sich die Beanstandung schlechtweg nur auf Beschlüsse bezieht, welche die Gesetze verletzen. Dieser Unterschied wird um so auffälliger, wenn man bedenkt, daß der dem § 126 L.-V.-G. entsprechende § 60 des Organisationsgesetzes vom 26. 7. 1880 auch nur die Anfechtung bei Gesetzesverletzungen schlechthin kannte. Der Gesetzgeber muß sonach, als er den Passus „insbesondere auch die von . . . . ." der Anfechtungsbestimmung des L.-V.-G. neu hinzufügte, an eine weitere Ausdehnung dieses Rügemittels gedacht haben. Aus dem Umstande, daß der Gesetzgeber diesen Passus in die Beanstandungsbestimmungen nicht aufgenommen hat, glaubt der Verfasser des gen. Aufsatzes schließen zu können, daß der Gesetzgeber die Beanstandung an engere Voraussetzungen geknüpft wissen wollte. Demgemäß versteht er unter Gesetze nur solche im rechtlich-technischen Sinne unter Ausschluß anderer Satzungen des bestehenden Rechtes, insbesondere auch behördlicher Verordnungen.[1])

Wenn der Verfasser unter Gesetz im rechtlich-tech-

---

[1]) Keil zu § 140 a. a. O.

nischen Sinn nur Gesetzes- und Gewohnheitsrecht unter Ausschluß der „Rechtsverordnungen“ versteht, so kann seiner Ansicht nicht zugestimmt werden. Gesetz im Sinne der Beanstandungsbestimmungen ist jede Rechtsnorm.[1]) Zu den Rechtsnormen gehören aber auch die Rechtsverordnungen[2]), d. h. die Verordnungen, die im Gegensatz zu den nur die unteren Verwaltungsorgane bindenden Verwaltungsverordnungen — diese werden insbesondere im § 126 L.-V.-G. gemeint sein — alle Angehörigen des durch die Verordnung getroffenen Gebietsteiles binden wollen und sollen. Unter die Rechtsverordnungen[3]) fallen insbesondere die Polizeiverordnungen (besser: Polizeistrafverordnungen Rosin S. 36), Notverordnungen und Vollzugsverordnungen. (Letztere auch Ausführungsverordnungen genannt, Rosin S. 35). Die Polizeistrafverordnungen stellen die Ausübung eines den Polizeibehörden deligierten Gesetzgebungsrechtes dar, kraft dessen dieselben befugt sind, Rechtsvorschriften zu erlassen, welche durch polizeiliche Gebote oder Verbote den Staatsbürgern gewisse Handlungen oder Unterlassungen befehlen, deren Übertretung mit öffentlicher Strafe bedroht ist. (Rosin S. 36).

Vollzugsverordnungen sind die nach Artikel 45 der preußischen Verfassung vom König erlassenen zur Ausführung der Gesetze notwendigen Verordnungen.

Unter Notverordnungen hat man diejenigen zu verstehen, welche nach Art. 63 der preußischen Verfassung

---

[1]) Anschütz a. a. O., Brauchitsch zu § 127 L.-V.-G., Hue de Grais, Hdbch. S. 243, Anm. 1, O.-V.-G. Bd, 16, S. 54, V.-B. Bd. 20, S. 256, Bd. 21, S. 38, E.-G. Z.-P.-O. § 12, E.-G. B.-G.-B. Art. 2, E.-G. St. G.-B. § 5.

[2]) Enneccerus, Bd. 1, S. 113.

[3]) cf. Rosin, S. 32 ff.

vom König, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortung des gesamten Staatsministeriums erlassen werden können. Alle diese Verordnungen haben das gemein, daß sie nicht im Wege der regelmäßigen Gesetzgebung, sondern von besonderen kraft Delegation der gesetzgebenden Gewalt berufenen Organen erlassen, der Form nach Verordnungen, dem Inhalt nach Gesetze sind.

Zieht man nach dem Gesagten einen Vergleich der Beanstandungsbestimmungen mit dem § 126 L.-V.-G. so ist in beiden Fällen unter Gesetze dasselbe zu verstehen und zwar in dem oben erläuterten Sinn. Der § 126 L.-V.-G. dagegen will durch die Worte „insbesondere auch die von Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen" auch die sog. Verwaltungsverordnungen, d. h. die lediglich die unteren Organe bindenden Verordnungen der höheren Stelle, mittreffen. Wenngleich diese Verordnungen für die Verwaltung kein Gesetz sind, ja jederzeit abgeändert werden können, so ist deren Innehaltung gegebenenfalls mit den Mitteln der Anfechtung aus dem Grunde geboten, um die wünschenswerte Übereinstimmung mit der Richtung der Gesamtverwaltung zu gewährleisten.

Zu dem Wesen der Gesetze gehört es übrigens, daß diese gehörig verkündet worden sind,[1]) ein Erfordernis, welches das Oberverwaltungsgericht mit Unrecht für Ortsstatute verneint.[2])

Was die Gesetzesverletzung selbst angeht, so braucht

[1]) § 12 allgem. Landrecht Einleitung, Enneccerus, S. 112, 113.

[2]) cf. dagegen Keil zu § 6, Jebens, V.-B., Bd. 21, S. 333.

diese nicht notwendig im Inhalt des gerügten Beschlusses begründet zu sein. Es genügt auch, wenn der Beschluß auf ungesetzlichem Wege zu stande gekommen ist.[1]) Das würde z. B. der Fall sein, wenn Verhandlungsgegenstände, deren Dringlichkeit nicht ausdrücklich von der Stadtverordnetenversammlung anerkannt wird, zur Verhandlung kommen, ohne daß sie in der jedem Mitglied der Versammlung mindestens zwei Tage zuvor mitzuteilenden Tagesordnung aufgenommen gewesen sind.

Im Gesetz ist ferner zum Ausdruck gebracht, daß die Beanstandung „unter Angabe der Gründe" erfolgen soll. Während Bitter[2]) diesen Worten lediglich instruktionelle Bedeutung beimißt, möchte ich annehmen, daß die Angabe der Gründe zu den notwendigen Voraussetzungen einer gültigen Beanstandung rechnet.[3]) Die Tendenz des Gesetzgebers ging offenbar dahin, der Beanstandung den Schein der Willkür zu nehmen und überflüssigen Beanstandungsverfügungen dadurch entgegenzutreten, daß er das zur Beanstandung berufene Organ zwingt, seine Verfügung zu begründen. Für diese Ansicht spricht der Umstand, daß im älteren Zuständigkeitsgesetz vom 26. 7. 1876 diese Worte fehlen. (cf. § 69 a. a. O.) Hätte der Gesetzgeber der Angabe der Gründe keine entscheidende Bedeutung beigelegt, so hätte er diesen Passus im jetzt geltenden Zuständigkeitsgesetz an den betreffenden Stellen nicht eingefügt. Unterstützt wird unsere Ansicht durch einige Entscheidungen des O.=V.=G.[4]) In diesen handelte es sich um Ver=

---

[1]) O.=V.=G. Bd. 41, S. 41, Bd. 51, S. 9.

[2]) S. 200 a. a. O.

[3]) V.=B. Bd. 17, S. 492, Schön, S. 138, Leidig, S. 500, 128.

[4]) O.=V.=G. Bd. 7, S. 255; Bd. 24, S. 342; V.=B. Bd. 8, S. 232.

fügungen einer Behörde, die um deswillen für ungültig erklärt worden waren, weil sie nicht begründet waren. Das Oberverwaltungsgericht äußerte sich etwa dahin, daß in solchen Fällen, wo gegen die Verfügung einer Behörde die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben sei, die Behörde verpflichtet sei, ihre Verfügung nach der tatsächlichen und rechtlichen Seite zu begründen. Es solle damit dem durch die Verfügung Betroffenen die Möglichkeit gewährt werden, die Verfügung in ihren Grundlagen durch das ihm zustehende Rechtsmittel anzugreifen. Diese Entscheidungen sind zwar in Sachen der allgemeinen Landesverwaltung ergangen, haben aber auch bei Würdigung unseres Falles maßgebende Bedeutung. Auch hier ist eine Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegeben. Hier ist sogar ausdrücklich bestimmt, daß die Beanstandung unter Angabe der Gründe erfolgen soll. Verlangt das Verwaltungsstreitverfahren an sich, daß die rügende Behörde ihre Verfügung begründet, so kann der Bestimmung, daß die Beanstandung unter Angabe der Gründe erfolgen soll, nur die Bedeutung zukommen, daß damit ein wesentliches Erfordernis für eine gültige Beanstandung aufgestellt wird. Außer den gen. Entscheidungen können wir uns noch auf eine andere Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts berufen.[1]) Hier stand ein Fall zur Entscheidung, der auf Grund des § 78 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. 7. 1893 (G.-S. S 152) zu erledigen war.[2]) Den im § stehenden Worten „unter Angabe der

---

[1]) O.-V.-G. Bd. 34, S. 164.

[2]) § 78 a. a. O. lautet: „Bestehen bei dem Inkrafttreten des Gesetzes in einzelnen Gemeinden Ordnungen über die Aufbringung von Gebühren . . . ., so ist die Aufsichtsbehörde befugt, deren Abänderung oder Ergänzung unter Angabe der Gründe anzuordnen.

Gründe" kommt, wie das Oberverwaltungsgericht entschieden hat, wenigstens die Bedeutung zu, daß die Verfügung der Behörde nicht jeder Begründung entbehren darf. Es ist nicht einzusehen, warum im Falle der Beanstandung eine andere ratio legis gelten soll. Es ist daher anzunehmen, daß eine Beanstandungsverfügung auf Anrufen der davon betroffenen Behörde dann aufzuheben ist, wenn sie jeder Begründung entbehrt. Andererseits ist nicht erforderlich, daß die Angabe der Gründe eine ins einzelne gehende Darlegung der gerügten Punkte enthält. Es genügt, wenn die Gründe insoweit angegeben sind, daß das betroffene Organ weiß, nach welcher Richtung hin es die Beanstandungsverfügung angreifen muß.[1])

Im Gegensatz hierzu nimmt Örtel[2]) an, daß es zur Gültigkeit einer Beanstandung schon genügt, wenn allgemein eine Überschreitung der Befugnisse oder eine Verletzung des Gesetzes behauptet wird. Er glaubt sich bei dieser Ansicht auf die Entscheidung des O.-V.-G. Bd. 34 S. 164 stützen zu können. Dem dürfte zu widersprechen sein. Das Oberverwaltungsgericht sagt dort ausdrücklich, daß Anordnungen der Aufsichtsbehörde wegen Abänderung oder Ergänzung bestehender oder neuerdings beschlossener Ordnungen über die Aufbringung von Gemeindelasten (Gebühren, Beiträge, Steuern oder Dienste) unter Angabe der Gründe zu erlassen sind. Das Oberverwaltungsgericht fügt nur insoweit eine Beschränkung hinzu, als es ausführt, daß dann nicht eine ins einzelne gehende Darlegung der Punkte, in denen die abzuändernde oder zu ergänzende Ordnung dem Gesetze zuwiderläuft, erforderlich ist, sondern

---

[1]) cf. O.-V.-G., Bd. 56, S. 35.

[2]) a. a. O., S. 263.

nur, daß sie nicht jeder Begründung entbehren darf. Dem zur Beanstandung berufenen Organe bezw. Aufsichtsbehörde würde nach Örtels Ansicht ihre Aufgabe sehr leicht gemacht. Diese würden sich dann darauf beschränken, das Vorliegen der gen. Voraussetzungen zu behaupten und dem Verwaltungsgericht die Aufgabe überlassen, einen Grund zu finden, der ihre Behauptung rechtfertigt. Es würde auch bei der allgemein gehaltenen Behauptung, der betr. Beschluß überschreite die Befugnisse oder verletze die Gesetze, dem von der Beanstandung betroffenen Organe keine Möglichkeit gegeben sein, zu entscheiden, nach welcher Richtung hin es die Verfügung angreifen soll. Bei dieser Ansicht liegt auch zum mindestens die Gefahr nahe, daß unnütze Beanstandungsverfügungen erfolgen, die naturgemäß unterbleiben würden, wenn sich das beanstandende Organ genau überlegen und aussprechen müßte, daß und worin die Voraussetzungen der Beanstandung zu finden seien. In der Praxis haben auch immer die Beanstandungsverfügungen ausdrücklich erwähnt, welche Teile des gerügten Beschlusses die Befugnisüberschreitung bezw. die Gesetzesverletzung enthalten.[1])

Ist somit das zur Beanstandung berufene Organ verpflichtet, die Gründe der Beanstandung ausdrücklich mitzuteilen, so soll andererseits nach einer Ansicht das angerufene Verwaltungsgericht nicht genötigt sein, nur die von der Beanstandungsbehörde etwa angegebenen Gründe in den Kreis seiner Beurteilung zu ziehen.[2]) Es sei denkbar, daß die von dem beanstandenden Organ genannten Gründe eine Beanstandung nicht rechtfertigen,

---

[1]) cf. O.-V.-G. Bd. 56, S 35.

[2]) V.-B. Bd. 17, S. 492.

das Verwaltungsgericht eine Beanstandung dennoch für zulässig erkläre, weil andere triftige Gründe vorhanden seien.[1]) Das Verwaltungsgericht soll somit eine ähnliche Stellung einnehmen, wie das Revisionsgericht, das bei seiner Würdigung auch nicht ausschließlich an die von den Parteien vorgetragenen rechtlichen Gesichtspunkte gebunden ist.[2]) Diese Ansicht führt m. E. letzten Endes dahin, daß das Verwaltungsgericht — die Mangelhaftigkeit der in der Beanstandungsverfügung genannten Gründe vorausgesetzt, — eine Beanstandung im Wege des Urteils ausspricht, weil noch andere, nach seiner Ansicht stichhaltige, in der Beanstandungsverfügung nicht genannte Gründe vorliegen. Das Gericht würde daher statt der Aufsichtsbehörde in deren Sinn tätig werden. Diese Ansicht wird man unbedenklich nur dann billigen können, wenn man davon ausgeht, daß bei der Beanstandung überhaupt keinerlei praktische Gesichtspunkte und Zweckmäßigkeitserwägungen eine Rolle spielen, sondern lediglich rechtliche Gesichtspunkte in Frage kommen. Nimmt man jedoch das Gegenteil an, so würde in Konsequenz der oben geschilderten Ansicht das Verwaltungsgericht bei Beurteilung der ihm zur Entscheidung vorgelegten Fälle auch Zweckmäßigkeitserwägungen in den Rahmen seiner Beurteilung einzuziehen haben. Dies würde jedoch der allgemein vertretenen Anschauung widersprechen, wonach dem Verwaltungsgericht stets nur eine Prüfung nach der rechtlichen Seite hin zusteht, während es ihm versagt sein soll, angefochtene Verfügungen auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu prüfen.[3])

---

[1]) cf. Zorn, S. 115, 116.

[2]) ebenso Örtel, S. 417, Keil, S. 385.

[3]) O.=V.=G. Bd. 13, S. 68, Bd. 14, S. 107, Bd. 19, S. 119, Bd. 23, S. 124, Bd. 26, S. 144, V.=B. Bd. 20, S. 111, Bd. 22, S. 46, Bd. 23, S. 9.

Ob die oben genannte Gleichstellung des Oberverwaltungsgerichts mit dem Revisionsgericht in Zivil- u. Strafsachen gerechtfertigt ist, erscheint nicht ohne Bedenken. Die materiellen Unterlagen im Verwaltungsstreitverfahren können m. E. nicht in Parallele gesetzt werden zu denen der oben genannten Prozeßarten. Die Verwaltung an sich wird und muß doch lediglich nach Zweckmäßigkeitsgründen und Erwägungen geführt werden, während bei den oben genannten Fällen die Vorgänge zwischen den in Betracht kommenden Parteien grundsätzlich stets nach rechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen sind. Wenn in Verwaltungsangelegenheiten schließlich ähnliche Rechtsbehelfe wie in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten eingeführt sind, so hat das seinen inneren Grund darin, daß damit eine gewiße Einheitlichkeit in die Verwaltung eingeführt und einer leicht hervortretenden Willkür ein Riegel vorgeschoben wird.

Was die Folgen der Beanstandung betrifft, so geht aus den in Frage kommenden Bestimmungen hervor, daß die Beanstandung aufschiebende Wirkung haben soll. Das hat die Bedeutung, daß die beanstandeten Beschlüsse bis zur endgültigen Erledigung des Beanstandungsverfahrens nicht ausgeführt werden dürfen. Wird im Sinne der Beanstandung entschieden, so bleibt der Beschluß unausgeführt. Wird die Beanstandungsverfügung als ungerechtfertigt aufgehoben, so steht nunmehr der Ausführung des Beschlusses nichts im Wege. Diese Wirkungen können naturgemäß nur eintreten, wenn der beanstandete Beschluß überhaupt eine Ausführung zuläßt. Wie sind aber die unzähligen Beschlüsse zu behandeln, die nicht ausführungsfähig z. B. rein negativen Inhalts oder nicht mehr ausführungsfähig sind, weil die Ausführung

schon erfolgt ist? Bei Beantwortung dieser Frage müssen wir unmittelbar an die Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts anknüpfen.

1) Die erste Entscheidung in dieser Hinsicht ist vom 26. 6. 1880 bezüglich des Beschlusses eines Kreistages.[1]) Damals hieß der technische Name bei der Beanstandung von Beschlüssen des Kreistags noch Anfechtung mit der Maßgabe, daß zur Anfechtung solcher Beschlüsse im Wege der Klage der Landrat berufen war.[2]) Es fiel somit im Gegensatz zu heute dem zur Beanstandung berufenen Organ damals die Rolle „des Klägers" zu. Der zur Entscheidung stehende Fall war kurz folgender. Für einige Gutsbezirke war ein Statut zu entwerfen, das die Aufbringung der Kosten für die öffentliche Armenpflege regeln sollte. Die betreffenden Gutsbezirke standen nicht im Alleineigentum eines Gutsbesitzers. Es hatte demnach mangels Einigung der Interessenten auf Antrag eines Beteiligten die Festellung des Statuts durch den Kreistag zu erfolgen.[3]) Das von dem Kreistag entworfene Statut bedurfte in solchen Fällen der Bestätigung durch den Provinzialrat. Dieser wollte einige Bestimmungen des ihm vorgelegten Statuts vor Erteilung der Bestätigung geändert haben. Der Kreistag ging jedoch darauf nicht ein. Infolgedessen focht der Landrat die beiden Beschlüsse des Kreistages im Wege der Klage an, beantragte also deren Aufhebung. Die Beschlüsse wurden jedoch im Streitverfahren, weil bis zur Bestätigung jeder positiven Wirkung ermangelnd, überhaupt unausführbar zugleich

---

[1]) O.=V.=G. Bd. 6, S. 66.

[2]) cf. §§ 69 u. 74 des Zuständigsges. v. 26. 7. 1876.

[3]) Ausführungsgesetz z. Unterstützungswohnsitzgesetz v. 8. 3. 1871, § 8.

für unanfechtbar angesehen. Das Oberverwaltungsgericht begründete dies damit, daß eine Entscheidung bezüglich eines beanstandeten Beschlusses nur dann möglich und zulässig sei, wenn dieser unangefochten rechtliche Wirkungen äußere, die eben durch Aufhebung des beanstandeten Beschlusses beseitigt würden. Dies ergebe sich auch daraus, daß das Gesetz der Beanstandung aufschiebende Wirkung beilege, damit sie nicht gegebenenfalls bedeutungslos sei. Der Beschluß des Kreistags sei aber ohne Bestätigung des Provinzialrats rechtsunwirksam. Da er keine Wirkungen äußere, so sei auch für eine Beanstandung kein Raum, da deren Zweck und Tendenz dahin gehe, die Wirkung gefaßter Beschlüsse aufzuheben.

Dagegen sei, so führt das Oberverwaltungsgericht weiter aus, der etwaige bestätigende Beschluß des Provinzialrats, da er die Veränderung der Ortsverfassung statuiere, wegen etwaiger Gesetzwidrigkeit der Anfechtung nach § 118 der P.-O. vom 29. 6. 1875 unterworfen.

2) In einem anderen Falle[1]) war auf Beschluß der Stadtverordnetenversammlung den Wahlmännern für die Wahlen zum Hause der Abgeordneten eine Entschädigung für die Reise zum Wahlort aus städtischen Mitteln zugebilligt worden. Der Beschluß wurde vom Magistrat beanstandet. Die gegen die Beanstandungsverfügung erhobene Klage wurde vom Bezirksausschuß abgewiesen. Dieser führte aus, daß die Ausführung der Stadtverordneten-Beschlüsse Sache des Magistrats wäre, der vorher zuzustimmen habe. Beschlüsse aber, die noch der Zustimmung des Magistrats bedürften, seien, weil unwirksam, auch einer Beanstandung nicht fähig.

Im Gegensatz zur Entscheidung des Bezirksaus-

[1]) O.-V.-G. Bd. 14, S. 76.

schusses erkannte das Oberverwaltungsgericht, daß auch ein Beschluß, der noch der Zustimmung des Magistrats bedürfe, beanstandet werden könnte. Es führte aus, der § 15 des Z.-G. gebe keinen Anhalt dafür, daß Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die an sich der Zustimmung des Magistrats bedürften, nicht beanstandet werden dürften. Der § 15 lasse nach dieser Hinsicht überhaupt keine Auslegung zu. Wenn eine Überschreitung der Befugnisse oder eine Gesetzesverletzung behauptet und aus diesem Grunde die Ausführung des Beschlusses abgelehnt werde, so liege eben eine Beanstandung vor, auch ohne daß dieser Ausdruck in der Verfügung des Magistrats gebraucht werde. Daran änderten auch die Worte „mit aufschiebender Wirkung" nichts. Diese wären erforderlich gewesen, weil der § 15 auch die Anfechtung von Magistratsbeschlüssen regele. Außerdem sei nicht ausgeschlossen, daß der Magistrat auf Anweisung der Aufsichtsbehörde Beschlüsse der Gemeindevertretung beanstande, mit denen er sachlich durchaus einverstanden sei. Er sei daher im letzteren Falle verbunden, die Ausführung zu unterlassen. Schließlich verbinden nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts die Worte „mit aufschiebender Wirkung" den Magistrat nicht solche Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vor der Beanstandung sicher zu stellen, die sich ohne weiteres als gesetzwidrig ergeben. In solchen Fällen erübrige es sich in eine sachliche die evtl. Zustimmung betreffende Prüfung überhaupt einzutreten.

3) In ähnlichem Sinne hat das Oberverwaltungsgericht bei einem Beanstandungsverfahren bezüglich eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zu Berlin entschieden.[1]) Ein Stadtverordneter war wiederum ge-

[1]) O.-V.-G. Bd. 16, S. 58.

wählt worden. Die Wiederwahl veranlaßte ein langdauerndes Streitverfahren bezüglich deren Gültigkeit. Die Stadtverordnetenversammlung hatte daher die Fortdauer seines früheren Mandats bis zur Einführung des etwa an seiner Stelle zu Wählenden beschlossen. Dieser Beschluß wurde beanstandet. In dem hierzu ergehenden Urteil entschied das Oberverwaltungsgericht wiederum, daß der Magistrat auch einen Beschluß der Stadtverordnetenversammlung, der seiner Bestätigung bedarf, gegebenenfalls beanstanden dürfe.

4) Ebenso entschied das Oberwaltungsgericht in Band 21, S. 29 und 32.

5) Ausführlicher läßt sich das Oberverwaltungsgericht in Band 24, S. 18 ff. seiner Entscheidungen über die Beanstandung solcher Beschlüsse aus, die einer Zustimmung bedürfen. Nach dem damals geltenden, die Unterbringung verwahrloster Kinder betreffenden Gesetz vom 13. 3. 1878 (§ 7—13 a. a. O.) — heute ersetzt durch das Fürsorgeerziehungsgesetz vom 2. 7. 00 (G.-S. S. 264) — haben die Provinzialverbände besondere Erziehungs- und Besserungsanstalten zu errichten. Die näheren Bestimmungen über die Verwaltung dieser Anstalten sind in besonderen Reglements zu treffen, welche die Vertretungen der Provinzialverbände zu entwerfen haben. Die Reglements bedürfen der Genehmigung des Ministers des Innern und der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, soweit sie sich auf die Aufnahme, die Behandlung, den Unterricht und die Entlassung der Zöglinge beziehen. Der Provinzialausschuß der Provinz P. entwarf ein solches Reglement. Obwohl es von den Ressort-Ministern als nicht ordnungsgemäß erachtet wurde, so beschloß der Provinzialausschuß trotzdem den

Entwurf unverändert aufrecht zu erhalten. Darauf wurde der Beschluß des Provinzialausschusses durch den Oberpräsidenten beanstandet. Das Oberverwaltungsgericht erkannte jedoch auf Unzulässigkeit der Beanstandung, indem es wiederum an die zu 1) genannten Grundsätze anknüpfte. Grundsätzlich verneint daher das Oberverwaltungsgericht — um abzusehen von den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung, die zu ihrer Ausführung der Genehmigung des Magistrats bedürfen — die Beanstandung eines Beschlusses, der noch einer höheren Genehmigung bedarf. Im Anschluß hieran zieht das Oberverwaltungsgericht das praktische Resultat dahin, daß der einer höheren Genehmigung bedürfende Beschluß

a) bis zur Erteilung der Genehmigung,

b) nach versagter Genehmigung

nicht beanstandet werden kann. Dagegen soll eine Beanstandung dann wieder zulässig sein, wenn die Genehmigung erteilt, der Beschluß mithin zur Ausführung reif geworden ist.

Hierbei betont das Oberverwaltungsgericht, daß diese Entscheidung nicht im Widerspruch zu den unter 2—4) genannten Entscheidungen stehe, da hier die Sachlage eine andere sei. Gemäß § 56 Ziffer 2 der Städteordnung habe der Magistrat Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, sofern er sich mit denselben einverstanden erkläre, zur Ausführung zu bringen. Wenn derselbe aber seine Zustimmung aus dem Grunde, weil nach seiner Meinung der betreffende Beschluß der Gemeindevertretung deren Befugnisse überschreite oder die Gesetze verletze, versagen zu müssen glaube, so habe er sich seit Erlaß des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. 8. 1883

gemäß § 15 zu diesem Zweck der Beanstandung zu bedienen, während bei Meinungsverschiedenheiten anderer Art § 17. Ziff. 1 a. a. O. zur Anwendung gelange. M. a. W. soll eben in diesen Fällen dem Magistrat nur der Weg der Beanstandung offen stehen, während es ihm versagt sein soll, einfach seine Zustimmung zu verweigern.

6) Der Grundsatz, daß nur ein Beschluß, der unangefochten rechtliche Wirkungen äußere, beanstandet werden könne, wird in Bd. 24, S. 89 ff. der Entscheidung des O.-V.-G. wiederum betont. Gleichzeitig macht das Oberverwaltungsgericht einen Unterschied zwischen solchen Beschlüssen, deren Rechtswirkung sich durch die Vornahme eines einmaligen Aktes erschöpft, und solchen, die dauernde Wirkungen erzeugen. Bei jenen sei bei einmal erfolgter Ausführung jede Beanstandung unzulässig. Mit Rücksicht hierauf entschied das Oberverwaltungsgericht in dem damaligen Urteile, daß ein Beschluß, wonach die Gemeindevertretung den Gemeindevorstand ermächtigt, namens der Gemeinde einen Vertrag einzugehen, nach dem formellen Abschluß desselben nicht mehr beanstandet werden könnte. Diesem Fall stellt das Oberverwaltungsgericht die Enscheidung in Band 6, S. 56 gegenüber. Damals hatte ein Kreistag bei der Anstellung eines Kreisbaubeamten diesem in der Bestallung einen Titel beigelegt. Der betreffende Beschluß wurde damals vom Landrat beanstandet mit der Begründung, daß der Kreistag zur Erteilung dieses Titels nicht befugt sei. In diesem Fall wurde die Beanstandung zugelassen, weil die Rechtswirkung des den Beamten zur Führung des Titels ermächtigenden Beschlusses sich nicht durch die Vornahme eines einzelnen Aktes erschöpft habe.

7) Das Urteil in Band 35, S. 97 der Entscheidungen des O.-V.-G. läßt sich über die Beanstandung eines Beschlusses aus, nachdem die Stadtverordnetenversammlung die Bewilligung der durch die Übersendung und Rücksendung von Akten erwachsenen und entstehenden Kosten abgelehnt hatte. Die Beanstandung wurde für unzulässig erklärt, weil der Beschluß eine positive Wirkung, die durch die Beanstandung zu beseitigen wäre, überhaupt nicht hervorrufen könne. Zur Begründung verweist das Oberverwaltungsgericht auf die zu 6 genannte Entscheidung.

8) In Band 51, S. 55 seiner Entscheidungen spricht das Oberverwaltungsgericht nochmals den Grundsatz aus, daß Beschlüsse, die einer höheren Genehmigung bedürfen, wenn überhaupt, so jedenfalls so lange nicht beanstandet werden können, als über die Erteilung der Genehmigung nicht entschieden ist. Eine vorherige Beanstandung ist unzulässig und ist im Falle der Anfechtung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens wieder aufzuheben.

9) Der zu 7 entwickelte Grundsatz, daß ein zur Beanstandung reifer Beschluß erfordert, daß dieser unangefochten positive Wirkung äußert, wird dann weiter in Bd. 51, S. 8 und Bd. 52, S. 25 und 78 vom Oberverwaltungsgericht vertreten.

Auf Grund der angeführten Entscheidungen läßt sich der Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts etwa dahin zusammenfassen, daß alle diejenigen Beschlüsse nicht beanstandet werden können, die nach ihrem Inhalt (z. B. weil sie negativ sind), nach Lage der Sache (z. B. weil der sich in einmaliger Ausführung erschöpfende Beschluß schon ausgeführt ist), oder nach den Bestimmungen des Gesetzes (z. B. weil sie noch einer höheren Geneh-

migung bedürfen), überhaupt nicht, nicht mehr oder noch nicht Rechtswirkungen äußern, die durch die Beanstandung aufgehoben werden würden.[1]) Mit anderen Worten verlangt das Oberverwaltungsgericht zu einer gültigen Beanstandung neben einer Überschreitung der Befugnisse bezw. Verletzung des Gesetzes von dem gerügten Beschluß als zweites notwendiges Erfordernis, daß dieser unangefochten rechtliche Wirkungen äußert, die noch beseitigt werden können.[2]) Dabei wird aber eine Ausnahme gemacht für die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die zu ihrer Ausführung der Genehmigung des Magistrats bedürfen. Diese Beschlüsse können und müssen nach der Ansicht des Oberverwaltungsgerichtes bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen beanstandet werden, auch wenn sie ohne Bestätigung des Magistrats keine positiven Wirkungen äußern. Diese Ansicht wird im wesentlichen damit begründet, daß in solchen Fällen für den Magistrat nur der Weg der Beanstandung offen gelassen sei. Nach der im V.-B. Bd. 17, S. 490 vertretenen Ansicht, läßt sich die Meinung des Oberverwaltungsgerichts noch besser etwa dahin präzisieren:

„Eine in Beziehung auf die Rechtswirkungen des Beschlusses jeden praktischen Erfolges ermangelnde Beanstandung ist dem Gesetze fremd."

Demnach würde nach dieser Ansicht die Beanstandung eines Beschlusses, der keine Ausführung zuläßt, keinen praktischen Erfolg haben? Aus den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts läßt sich mit Sicherheit nur die Folgerung in der zuerst genannten Fassung (cf. S. 35 a. Ende) ziehen. Ob dieser vom Ober-

[1]) ebenso Örtel, S. 262.

[2]) ebenso Kamptz, Bd. 1, S. 476 ff.

verwaltungsgericht gezogene Schluß im Gesetz eine Stütze findet, erscheint recht zweifelhaft. Der Wortlaut der Beanstandungsbestimmungen gibt jedenfalls keinen Anlaß noch weniger ein Recht, den vom Oberverwaltungsgericht interpretierten Sinn mit diesen zu verbinden. Wenn dies das Oberverwaltungsgericht unter besonderer Betonung der Worte „mit aufschiebender Wirku ng" getan hat, so ist das einmal inkonsequent und dann auch ungerechtfertigt. Inkonsequent, weil das Oberverwaltungsgericht die Einschaltung dieser Worte in der verschiedenartigsten Weise zu erklären sucht. So spricht es z. B. in Band 6, S. 52 ff. seiner Entscheidungen aus, die Worte „mit aufschiebender Wirkung" seien namentlich deshalb eingefügt, um keinen Zweifel entstehen zu lassen, daß dem außerordentlichen Rechtsmittel der Anfechtung Suspensiveffekt zukomme. Die Worte sollen also nur bedeuten, daß ein beanstandeter Beschluß vorläufig nicht ausgeführt werden darf. Im selben Band, S. 68 führt das Oberverwaltungsgericht gelegentlich der Beanstandung eines Kreistagsbeschlusses folgendes aus. Es liege im Wesen gerichtlicher Entscheidungen und somit auch der Rechtskontrolle, wie sie im § 69 des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 durch die Möglichkeit solche Entscheidungen über Beschlüsse der Kreistage herbeizuführen, gegeben worden sei, daß diese letzteren nur ergehen können, wo ein solcher Beschluß unangefochten rechtliche Wirkungen äußere, und zwar derart, daß dieselben durch die Aufhebung des Beschlusses beseitigt würden, dem entspräche es, daß der Anfechtung der Beschlüsse, um dieselbe nicht eventuell tatsächlich bedeutungslos werden zu lassen, durch das Gesetz aufschiebende Wirkung beigelegt sei. Hier findet also das Oberverwaltungsgericht in den Worten

„mit aufschiebender Wirkung“ ein Argument dafür, daß der Gesetzgeber bei der Beanstandung nur an solche Beschlüsse gedacht hat, die rechtliche Wirkungen äußerten. Während das Oberverwaltungsgericht im ersteren Falle diese Worte zur Begründung einer Schlußfolgerung heranzieht, erblickt es in diesem Fall hierin eine Voraussetzung für den Inhalt des zu beanstandenden Beschlusses. Diese Interpretation ist ferner inkonsequent, weil sie nicht mit der in Bd. 14, S. 82 ff. zu vereinigen ist (oben S. 31 behandelt). Dort behauptet das Oberverwaltungsgericht gelegentlich eines Beanstandungsfalles aus dem Städterecht, im § 15 Z.-G. der sowohl die Beanstandung von Stadtverordneten- als auch Magistrats-Beschlüssen regelt, seien die Worte „mit aufschiebender Wirkung“ um deswillen erforderlich gewesen, weil dieser § auch die Beanstandung von Magistratsbeschlüssen regele. Jedenfalls argumentierte das Oberverwaltungsgericht hier deshalb in dieser Weise, weil Beschlüsse des Magistrats (als der ausführenden Behörde) regelmäßig auf eine Ausführung abzielen werden. Diese Schlußfolgerung ist aber aus dem Grunde nicht überzeugend, weil es auch Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung gibt, die der Genehmigung des Magistrats nicht bedürfen und dennoch einer Ausführung fähig sind. Es sei hier z. B. erinnert an die Beschlüsse der Stadtverordneten bezügl. Beschwerden und Einsprüche betr. den Besitz und den Verlust des Bürgerrechts (Z.-G. § 10). Derartige Beschlüsse lassen z. B. eine Ausführung insofern zu, als danach entsprechend die Bürgerlisten berichtigt werden müssen (§ 19 St.-O.). Es sei ferner erinnert an die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung gemäß § 74 letzter Absatz St.-O., wonach z. B. so ein stimmfähiger Bürger, falls er sich ohne

einen gesetzlichen Entschuldigungsgrund weigert, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindeverwaltung- oder Vertretung anzunehmen, um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden kann. Auch ein derartiger Beschluß bedarf nicht der Zustimmung des Magistrats und läßt doch eine Ausführung zu (siehe auch St.-O. § 47 Abs. 2). Die Worte „mit aufschiebender Wirkung“, die wenigstens nach den oben dargetanen Ausführungen des Oberverwaltungsgericht in Bezug auf die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung überflüssig waren, haben somit auch ihre Bedeutung für die Beschlüsse dieser Körperschaft.

Da diese Worte ständig bei allen Beanstandnngsbestimmungen wiederkehren, so liegt auch die Annahme nahe, daß der Gesetzgeber stets denselben Sinn mit diesen Worten verbinden wollte. Dieser Sinn kann nur der sein, daß die Ausführung eines beanstandeten Beschlusses bis nach ausgemachter Sache zu unterbleiben hat. Die Worte haben also nur bedingt Bedeutung, nämlich dann, wenn der gerügte Beschluß auch wirklich ausführungsfähig ist. Dagegen haben diese Worte nicht die Bedeutung, daß solche Beschlüsse, bei denen eine aufschiebende Wirkung aus irgend einem Grunde nicht möglich ist, nicht beanstandet werden können, weil diese Wirkung notwendige Voraussetzung einer gültigen Beanstandung sei. Der Gesetzgeber will eben durch diese Worte nur andeuten, daß, falls es sich um die Beanstandung eines positiven Beschlusses handelt, die Ausführung vorläufig nicht stattfinden darf. Mehr wollte der Gesetzgeber damit nicht sagen.

Zu Bedenken gibt ferner die Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts Anlaß, wenn dasselbe Beschlüsse,

welche der Zustimmung des Magistrats zu ihrer Ausführung bedürfen, hinsichtlich einer Beanstandung anders wertet, als die Beschlüsse anderer Selbstverwaltungsorgane, die gleichfalls zu ihrer Ausführung noch einer Genehmigung bedürfen. (cf. die Entscheidungen zu 1 u. 5 einerseits und die zu 2 u. 3 andererseits). Es ist nicht einzusehen, warum in derartigen Fällen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung beanstandet werden dürfen, während bei Beschlüssen anderer Körperschaften dies unzulässig sein soll. Motiviert wird diese verschiedenartige Behandlung damit, daß, wenn der Magistrat bei Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung seine Zustimmung wegen Befugnisüberschreitung oder Gesetzesverletzung versagt, darin weniger eine Versagung als gerade eine Beanstandung des Beschlusses zu finden sei, auch ohne daß dieser Ausdruck in der Verfügung des Magistrats gebraucht werde. M. a. W. kann in solchen Fällen der Magistrat nicht einfach seine Zustimmung weigern, sondern muß beanstanden, was er auch tun würde, wenn er irrtümlicherweise gesagt hätte, er verweigere seine Zustimmung. Das Oberverwaltungsgericht betont dabei auch gleichzeitig, der in Betracht kommende § 15 Z.-G. binde den Magistrat schlechthin zur Beanstandung von Beschlüssen der Stadtverordneten, ohne dabei einen Unterschied zu machen, ob der Beschluß zu seiner Wirkung noch der Genehmigung bedürfe, und ob er mangels der Genehmigung keine positiven Wirkungen äußere. Bei Beschlüssen der anderen Körperschaften soll aber nach den oben entwickelten Grundsätzen des Oberverwaltungsgerichts eine Beanstandung eben aus dem Grund nicht möglich sein, weil der gerügte Beschluß ohne Zustimmungserklärung der höheren Behörde keine positiven Wirkungen

äußert. Diese verschiedenartige Behandlung läßt sich m. E. nicht rechtfertigen. Denn auch ein Stadtverordnetenbeschluß, der zu seiner Ausführung noch der Zustimmung des Magistrats bedarf, äußert vor deren Erteilung keine positiven Wirkungen. Das Oberverwaltungsgericht hat aber gerade stets in seinen Entscheidungen daran festgehalten, nur positive Wirkungen äußernde Beschlüsse können beanstandet werden. Warum macht es dann bei Beschlüssen der Stadtgemeindevertretungen eine Ausnahme? Diese wird auch nicht dadurch gerechtfertigt, wenn das Oberverwaltungsgericht in Bd. 14, S. 76 seiner Entscheidungen sagt, daß es sich bei Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung, die sich ohne weiteres als gesetzwidrig ergeben, für den Magistrat erübrige, in eine sachliche die evtl. Zustimmung bezweckende Prüfung überhaupt einzutreten. Es ist nicht einzusehen, warum sich z. B. in dem zu 5 genannten Fall für den Minister des Innern eine derartige Prüfung nicht erübrigen soll, warum er nicht einfach den Oberpräsidenten zur Beanstandung des fraglichen Beschlusses soll veranlassen können. M. E. gibt diese Rechtsprechung auch insofern zu Bedenken Anlaß, als sie mit § 36 der St.-O., der als Prinzip bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Gemeindevertretung- und Gemeindevorstand die gütliche Verständigung aufstellt, nicht in Einklang zu bringen ist. Naturgemäß würde doch der Weg der sein, daß der Magistrat im gegebenen Falle der Stadtverordnetenversammlung mitteilt, er könne dem Beschluß seine Zustimmung nicht geben, weil dieser aus den und den Gründen die Befugnisse überschreite oder die Gesetze verletze. Bleibt die Stadtverordnetenversammlung trotzdem bei ihrm Beschluß, so steht es nunmehr dem Magistrat frei, seine

Weigerung betr. der Zustimmung aufrecht zu erhalten bezw. den Beschluß zu beanstanden. Dasselbe muß auch für Beschlüsse anderer Körperschaften gelten, die gleichfalls noch einer Genehmigung bedürfen. Unterstützt wird diese Ansicht durch den § 118 (den Beanstandungsparagraphen) der Provinzialordnung vom 29. 6. 1875 in seiner ursprünglichen Fassung. Dort heißt es, daß der Oberpräsident, sofern eine das Vorhandensein dieser (d. h. zur Beanstandung berechtigender) Voraussetzung begründete schriftliche Eröffnung (an das betr. Kommunalorgan) fruchtlos geblieben ist, die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts einzuholen hat.

Die Rechtsprechung des O.-V.-G. ist nach dem Gesagten in 2 Punkten nicht ohne Bedenken. Einmal, weil sie eine neue notwendige Voraussetzung für eine gültige Beanstandung damit aufgestellt hat, daß sie verlangt, der zu rügende Beschluß müsse positive Wirkungen äußern. Das zweite Bedenken liegt darin, daß die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts gegenüber Beschlüssen, die noch einer Genehmigung bedürfen, eine Beanstandung für unzulässig erklärt, dabei jedoch eine Ausnahme für Beschlüsse der Stadtverordneten macht. Nur nebenbei sei bemerkt, daß das Oberverwaltungsgericht diesen Standtpunkt nicht immer vertreten hat. In Band 3 S. 16 seiner Entscheidungen spricht es z. B. aus, daß bei der allgemeinen Fassung des § 69 des Z.-G. von 1876 anzunehmen sei, daß auch einen Antrag ablehnende Beschlüsse beanstandet werden können, ein Standtpunkt, der also der jetzigen Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts widerspricht.[1])

Im Gegensatz zum Oberverwaltungsgericht ist der

[1]) cf. V.-B. Bd, 19, S. 519; Kamptz, Erg. Bd. 1, S. 73.

Verfasser der Ansicht, daß es an sich für die Beanstandung eines Beschlusses gleichgültig ist, ob derselbe eine positive Wirkung äußert oder nicht, und daß es ebenso gleichgültig ist, ob und welcher Genehmigung er noch zu seiner Gültigkeit bedarf. An den Beschluß als solchen wird materiell nur die Anforderung gestellt, daß er die Befugnisse der betr. Körperschaft überschreitet oder die Gesetze verletzt. Mehr Anforderungen sind an die zu rügenden Beschlüsse nicht gestellt. Diese Auslegung gewinnt noch an Bedeutung, wenn man sich die ratio legis der Beanstandungsbestimmungen vergegenwärtigt. Die Beanstandung ist Ausfluß des Aufsichtsrechts und zielt namentlich darauf ab, daß die Verwaltung der Kommunalorgane in den legalen Bahnen erhalten werde. Nun ist es natürlich, daß nicht jeder formell der Beanstandung fähiger Beschluß derartig verwirrend in das Verwaltungsgetriebe eingreift, daß sich das zur Beanstandung berufene Organ auch verpflichtet fühlen müßte, von seinem Aufsichtsrecht Gebrauch zu machen. Hier liegt m. E. der Kern der ganzen Frage. Unregelmäßigkeiten kommen in jeder Verwaltung vor. Deswegen ist aber noch nicht die Aufsichtsbehörde verpflichtet, wegen jedes auch des geringsten Verstoßes von ihrem Aufsichtsrecht Gebrauch zu machen. Minima non curat praetor. Nur in den Fällen, die nach Lage der Sache größere Bedeutung beanspruchen können, hat das zur Beanstandung berufene Organ die Pflicht, im Interesse der Allgemeinheit mit dem Rügemittel der Beanstandung einzugreifen. Wann ein Beschluß größere Bedeutung beanspruchen kann, kann nur nach dem konkreten Fall entschieden werden. Sehr oft wird das der Fall sein, wenn der gerügte Beschluß noch rechtliche Wirkungen äußert, die durch die erfolgende Beanstandung

beseitigt werden würden. Nur so ist es zu verstehen wenn das Oberverwaltungsgericht zu der oben gezogenen Folgerung kommt. Diese Folgerung ist aber insoweit unbegründet, als das Oberverwaltungsgericht behauptet, nur in diesen Fällen sei eine Beanstandung zulässig. Zulässig ist die Beanstandung überall da, wo ein Beschluß die Befugnisse überschreitet oder die Gesetze verletzt.[1]) Praktisch ist die Beanstandung jedoch nur da, wo wegen des öffentlichen Interesses es angezeigt ist, von dem Beanstandungsrecht Gebrauch zu machen.[2]) Das liegt auch ganz in der Natur der Sache. Das Aufsichtsrecht ist den Behörden im Interesse der Allgemeinheit gegeben. Nur wo dieses Interesse im besonderen Maße verletzt ist, haben die Behörden Anlaß, von dem Aufsichtsrecht Gebrauch zu machen. Dagegen können sie in all den Fällen, wo zwar formell ein Anlaß zum Einschreiten gegeben ist, das allgemeine Interesse aber nur wenig berührt wird, wegen der Geringfügigkeit des Falles von dem Gebrauch des Aufsichtsrechts absehen. Zieht man aus diesen Ausführungen das Ergebnis, so würde das etwa dahin zusammengefaßt werden können:

Das zur Beanstandung berufene Organ kann alle Beschlüsse beanstanden, welche die Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, ohne Rücksicht darauf, ob diese Beschlüsse Rechtswirkungen äußern oder nicht, es wird aber nur die Beschlüsse beanstanden, welche das öffentliche Interesse im besondern Maße berühren.

Damit wird nicht etwa das öffentliche Interesse zu einer notwendigen Voraussetzung der Beanstandung gestempelt, sondern nur eine praktische Regel für die

---

[1]) Kappelmann, S. 87.

[2]) Kamptz, Bd. 1, S. 29, s. a. O.-V.-G. Bd. 37, S. 3.

Anwendung des Beanstandungsrechtes statuiert.[1]) Das Oberverwaltungsgericht hat in seinen Entscheidungen diese praktische Regel erkannt, ist aber über die ihm zugewiesene Tätigkeit hinausgegangen, wenn es die gefundenen praktischen Gesichtspunkte zum notwendigen Erfordernis einer zulässigen Beanstandung stempelte.

Daß die vom Verfasser vertretene Ansicht praktisch werden kann, möge ein Beispiel erläutern. Die radikale Stadtverordnetenversammlung einer Großstadt faßt in politisch erregten Zeiten einen Beschluß, der das Verhalten der Krone oder des Ministeriums mit den schärfsten Worten in Grund und Boden verurteilt. Eine derartige politische Kundgebung kann moralisch eine große Tragweite haben. (Massensuggestion). Nach der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts würde ein derartiger Beschluß, nicht beanstandet werden können, da positive durch die Beanstandung aufzuhebende Wirkungen des Beschlusses nicht in Frage kommen Daß es dagegen das öffentliche Interesse erheischt, daß derartige Beschlüsse beseitigt werden bedarf kaum der näheren Begründung.

Gleichzeitig hiermit ist die Frage entschieden, ob die zur Beanstandung berufenen Organe bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zur Beanstandung verpflichtet oder nur berechtigt sind. Die Beanstandung ist, wie schon oben ausgeführt, Ausfluß des Aufsichtsrechts. Dieses Recht enthält aber nicht zugleich die Verpflichtung, überall da einzugreifen, wo die formellen Voraussetzungen für einen Eingriff vorliegen.[2]) Verstöße kommen innerhalb eines größeren Verwaltungsorganismus jeden Tag

[1]) s. a. O.=V.=G. Bd. 37, S. 7. Bd. 24, S. 21; V.=B. Bd. 11, S. 346.

[2]) a. A.=V.=B. Bd. 17, S. 478; s. a. Schön, S. 138, Anm. 3.

vor. Es wäre aber verfehlt, unterschiedslos in jedem Fall, wo zwar formell eine Beanstandung zulässig ist, das Beanstandungsverfahren womöglich noch mehrere Instanzen hindurch eintreten zu lassen. Der Beanstandungsbehörde bleibt ja die Möglichkeit offen, im Wege der freundlichen Erinnerung das Kommunalorgan auf den vermeintlichen Verstoß aufmerksam zu machen. Ein derartiges Verfahren liegt nur im Interesse aller Beteiligten nnd trägt zum einmütigen Zusammenwirken mehr bei, als eine Beanstandung mit darauf folgender Klage. Im Verw.-Bl. Bd. 17, S. 478 wird im Gegensatz zum Verfasser die Auffassung vertreten, daß das Aufsichtsrecht eine Aufsichtspflicht involvinon, derart, daß die Behörde zum Einschreiten verbunden sei, falls die formellen Voraussetzungen dazu vorlägen. Trotzdem glaubt der Vertreter dieser Ansicht, daß viele Fälle der beanstandenden Behörde noch einigen Raum für eine Erwägung des Inhalts böten, „daß der vorliegende Beschluß der entgegenstehenden Bedenken unerachtet, doch nicht gerade dazu nötige, eine Befugnisüberschreitung oder Gesetzesverletzung als gegeben anzusehen, daß demnach von einer Beanstandung Abstand zu nehmen sei."

Die Erörterung darüber, welche Behörden die Beanstandung auszusprechen haben, bleibt dem zweiten Teile dieser Arbeit überlassen. Das zur Beanstandung berufene Organ ist beim Provinziallandtag ein anderes als beim Kreistag, bei diesem wieder ein anderes als bei der Stadtverordnetenversammlung usw. Es ist daher übersichtlicher und praktischer, diese Frage im zweiten Teile dieses Aufsatzes, wo die Kommunalorgane einzeln behandelt werden, zu besprechen.

Dagegen sei hier bemerkt, daß in allen Beanstan-

dungsbestimmungen den Aufsichtsbehörden das Recht verliehen ist, gegebenenfalls das zur Beanstandung berufene Organ zur Beanstandung zu veranlassen. Kommt dieses der Anweisung nicht nach, so bleibt der Aufsichtsbehörde nur übrig, von den Mitteln des § 132 L.-V.-G. Gebrauch zu machen. (Ausführung durch Dritte, Geldstrafen 2c.)

Was die Art und Weise anlangt, in welcher Form die Beanstandung auszusprechen, so existieren darüber keine Vorschriften. Es ist aber anerkannten Rechtens daß mündliche Form genügt.[1]) Die mündliche Bekanntgabe der Rüge durch das Beanstandungsorgan hat als Zustellung zu gelten. Von diesem Zeitpunkt an laufen auch die Fristen. Auch ist es nicht nötig, daß in der Beanstandungsverfügung das Wort Beanstandung gebraucht wird, es genügt, wenn aus der Verfügung die Absicht der Beanstandung erhellt.[2])

Ebensowenig wie über die Form der Beanstandung, existieren über die Fristen, innerhalb deren sie auszusprechen ist, Bestimmungen. Es muß daher angenommen werden, daß sie an keine Frist gebunden ist.[3]) Die Beanstandung ist daher grundsätzlich jederzeit zulässig, auch z. B. dann, wenn ein Beschluß schon ausgeführt ist, eine Frage, die schon in dem oben zu 6 angeführten Urteil des Oberverwaltungsgerichts berührt ist.[4]) Eine andere Frage ist die, ob in solchen Fällen die Beanstandung noch eine praktische Bedeutung hat. Diese und sogar die Zulässigkeit der Beanstandung verneint das Oberverwaltungsgericht gegenüber solchen ausgeführten Beschlüssen, deren

[1]) O.-V.-G. v. 27. 4. 1898 u. 18. 4. 1902.

[2]) O.-V.-G. v. 21. 1. 1902, V.-B. Bd. 24, S. 295, O.-V.-G. Bd. 14, S. 83, Bd. 21, S. 32, Brauchitsch Bd. 1, S. 287 u. 332.

[3]) ebenso Örtel, S. 263.

[4]) cf. Brauchitsch, Bd. 2, S. 196.

Ausführung sich in einem einmaligen Akte erschöpft. Das ist m. E. irrig. Wenngleich unter solchen Umständen oft die Folgen des beanstandeten Beschlusses nicht rückgängig gemacht werden können, so wird doch wenigstens durch die Beanstandung den Vätern des Beschlusses zum Bewußtsein gebracht, daß ihrerseits in diesem Fall ein Versehen vorgekommen ist. Die Beanstandung könnte also etwa als Präjudiz für die Zukunft von Bedeutung sein. Folgender Fall möge das Gesagte beleuchten. Die Stadtväter einer kleinen von Schulden arg bedrängten Stadt beschließen, irgend eine der Stadt gehörige bewegliche Sache, welche einen besonderen historischen oder Kunstwert hat, zu verkaufen. Der Magistrat führt diesen Beschluß mit Rücksicht auf den hohen Kaufpreis unter Übergehung des Regierungspräsidenten, der seine Zustimmung zu geben hat, aus. Der Erwerber verkauft den Gegenstand an einen Gutgläubigen weiter, der soweit unbeschränkt Eigentümer wird. Der Beschluß und seine Folgen können nicht mehr rückgängig gemacht werden. Sollte hier keine Beanstandung zulässig sein? Diese wird auch dadurch nicht überflüssig, daß der Regierungspräsident in diesem Fall gemäß § 20 Z.-G. Ordnungsstrafen gegen die Mitglieder des Magistrats festsetzen kann. Gegenüber den Stadtverordneten bleibt dieser Weg versagt. In allen derartigen Fällen ist übrigens vorausgesetzt, daß der Fall seiner Bedeutung nach von erheblichem Interesse für die Allgemeinheit ist. Ist das nicht der Fall, so wird eben das zur Beanstandung berufene Organ von dem Gebrauch des Rügemittels absehen und sich vielleicht damit begnügen, im Wege der freundlichen Erinnerung auf den Verstoß aufmerksam zu machen.

§ 4.

Gegen die Beanstandung steht dem betroffenen Organ binnen zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Diese Regelung bedeutet eine Abänderung gegen die früheren gesetzlichen Bestimmungen. Noch im Zuständigkeitsgesetz vom 26. 7. 1876 — wo übrigens der technische Name für die Beanstandung Anfechtung lautete — hatte im Falle einer Beanstandung (Anfechtung) die Verwaltungsbehörde den zu beanstandenden Beschluß im Wege der Klage anzufechten (cf. § 69 a. a. O). Die Verwaltungsbehörde hatte also früher die Rolle des Klägers, während heute diese Rolle dem Organ zukommt, das den beanstandeten Beschluß gefaßt hat. Die frühere Regelung entsprach jedenfalls nicht der Natur der Sache; denn ein Streit zwischen der Verwaltungsbehörde und den Beteiligten setzt naturgemäß eine Anordnung der Behörde voraus, eine Anordnung, durch welche sich die Beteiligten beschwert fühlen. Heute ist dieser Sachlage Rechnung getragen, insofern die Beanstandungsbehörde von ihrem Aufsichtsrecht durch Verfügung Gebrauch macht und den Kommunalorganen es überläßt, hiergegen Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu erheben.[1]) Durch die jetzige Regelung ist namentlich auch die Möglichkeit gewahrt, beanstandete Beschlüsse auf sich beruhen zu lassen, ohne den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten. Die von der Beanstandung betroffene Kommunalbehörde hat das Recht zur Wahrnehmung ihrer Rechte in dem entstehenden Verfahren einen besonderen Vertreter zu bestellen.

Die Entscheidung des Verwaltungsrichters beschränkt sich darauf, entweder die Beanstandungsverfügung auf-

---

[1]) cf. Zorn a. a. O., S. 113.

zuheben oder die Klage abzuweisen.[1]) Dagegen ist es nicht etwa Aufgabe des Verwaltungsrichters an die Stelle eines für rechtsgültig beanstandet erklärten Beschlusses einen anderen Beschluß, etwa im Sinne der beanstandenden Behörde, zu setzen. Das würde über die Aufgaben des Verwaltungsrichters hinausgehen.[2])

Schließlich mag die Frage des Kostenpunktes kurz gestreift werden. Einschlägige Entscheidungen des O.-V.-G. gibt es meines Wissens nur eine einzige[3]). Damals handelte es sich um die Beanstandung eines Kreistagsbeschlusses. Der Landrat war im Streitverfahren unterlegen und zur Tragung der Kosten verurteilt worden. Es war die Frage aufgeworfen worden, ob diese Kosten auch vom Kommunalkreisverband zu tragen seien. Diese Kostenverteilung war damit begründet, daß die Anfechtung des Beschlusses wesentlich im Interesse des Kommunalverbandes erfolgt sei. M. E. war diese Frage überflüssig, da sich die Antwort aus der Natur der Sache von selbst ergibt. Wie eingangs dieser Arbeit ausgeführt, ist die Beanstandung Ausfluß des staatlichen Aufsichtsrechts. Das Organ, das die Beanstandung ausspricht, wird daher in einem solchen Falle als Organ des Staates, als Trägers des Aufsichtsrechts, tätig. Stellt nun der Verwaltungsrichter fest, daß die Beanstandung zu Unrecht erfolgt ist, so hat auch der Staat die durch ungerechtfertigte Beanstandung seines Organes hervorgerufenen Kosten zu tragen. Daran ändert auch nichts der Umstand, daß, wie in dem zur Rede stehenden Falle,

[1]) O.-V.-G. Bd. 6, S. 74, Bd. 10, S. 45, Bd. 17, S. 32; V.-B. Bd. 13, S. 1, Bd. 19, S. 519; Brauchitsch, Bd. 2, S. 196.

[2]) cf. Örtel, a. a. O. zu § 56.

[3]) O.-V.-G. Bd. 7, S. 87, cf. Brauchitsch, Bd. 2, S. 196, Kamptz, Bd. 1, S. 300.

das Beanstandungsorgan gleichzeitig Kommunalorgan ist. Denn mit seiner Stellung als Kommunalorgan hat die Beanstandung nichts tun. Im preußischen Verwaltungsblatt Bd. 25, S. 259 ist ein entgegengesetzter Standpunkt vertreten. Damals war in einer Verwaltungsstreitsache der Stadtverordnetenversammlung wider den Bürgermeister wegen Beanstandung eines Stadtverordneten-Beschlusses der Bürgermeister zur Zahlung der auf ihn entfallenden Kosten verurteilt worden. Hier wurde behauptet, daß die Kosten auch die Stadtgemeinde zu zahlen habe, da es dem Bürgermeister nicht zugemutet werden könne, sie aus eigenen Mitteln zu bestreiten[1]). Diese Begründung ist nicht stichhaltig und widerspricht den obigen Ausführungen. Die Verurteilung des Bürgermeisters in die Kosten hat auch nicht den Sinn, daß dieser die Kosten zu tragen hat, sondern in dem Bürgermeister ist die Staatsbehörde verurteilt worden, die, soweit ihr Vorgehen durch den Bürgermeister, als ihr Organ, unbegründet war, auch die Kosten zu tragen hat[2]). Wollte man anders entscheiden, so läge die Gefahr nahe, daß das von der Beanstandung betroffene Organ schon mit Rücksicht auf die Kostenfrage davon Abstand nehmen würde, gegen die Beanstandungsverfügung die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu erheben. Denn wenn der Kläger von vornherein weiß, daß er auf jeden Fall die Kosten des Verfahrens zu tragen hat, so liegt zum mindesten die Gefahr nahe, daß er es auf eine Klage überhaupt nicht ankommen lassen wird. Das Klagerecht würde daher in solchen Fällen einen fragwürdigen Wert haben. Die Gegenmeinung

---

[1]) ebenso Örtel, S. 263 u. S. 543.

[2]) a. A. O.-V.-G., Bd. 25, S. 1. cf. V.-B. Bd. 22, S. 471 cf. M. Bl. f. d. gesamte innere Verwaltung, 1891, S. 50, Kamptz IV. 1391.

stützt sich insbesondere auf § 107, Z. 1 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. 7. 1883. Wenngleich dieser § für die Gegenansicht spricht, so müssen doch die oben berührten Konsequenzen davon abhalten, sich diese Meinung zu eigen zu machen. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, daß die Kosten unerheblich sein werden, weil das Pauschquantum des § 106 L.-V.-G. wegfällt. Dies ist insofern nicht richtig, weil das Streitverfahren mehrere Instanzen durchlaufen kann, und weil evtl. größere Kosten für Rechtsanwälte, Gutachten usw. in Frage kommen können, die den Etat eines kleinen Kommunalorganes erheblich belasten würden.

§ 5.

Nachdem die Grundrisse des Beanstandungsrechts im allgemeinen erörtert sind, soll sich der folgende Teil dieser Ausführungen mit den einzelnen Körperschaften beschäftigen, bei denen eine Beanstandung möglich ist. Wir beginnen mit der Körperschaft höchster Ordnung, dem Provinziallandtag. Im Anschluß daran werden dann die Kreise Städte usw. behandelt. Zur Vermeidung von Irrtümern sei nochmals betont, daß den Ausführungen die für die östlichen Provinzen, Kreise, Städte usw. geltenden Bestimmungen zu Grunde gelegt sind, die im wesentlichen mit denen für die entsprechenden Körperschaften der übrigen Gebietsteile der Monarchie übereinstimmen.

1. Beschlüsse der Provinzialorgane:
   Provinziallandtag, P.-O. v. 29. 6. 1875, § 118
   Provinzialausschuß, (in der Fassung v. 22. 3.
   Provinzialkommission. 1881, G. S. S. 178.)

Was zunächst die Provinzen betrifft, so ist einschlagende Bestimmung der § 118 der Provinzialordnung v. 29. 6. 1875 für die östlichen Provinzen mit Ausnahme

der Provinz Posen. Danach können Beschlüsse des Provinziallandtages, des Provinzialausschusses und einer Provinzialkommission vom Oberpräsidenten entstehenden Falles auf Anweisung des Ministers des Innern beanstandet werden. Gegen die Beanstandungsverfügung des Oberpräsidenten steht dem betroffenen Organ die Klage beim O.=V.=G. zu. Die Beanstandungsverfügung geht also in diesen Fällen nicht von dem Kommunalvorstand — d. i. hier der Provinzialausschuß —, sondern direkt von der Aufsichtsbehörde — das ist dem Oberpräsidenten —, aus. Welche Beschlüsse der genannten Körperschaften deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, ist der Provinzialordnung selbst zu entnehmen, die den Geschäftskreis der einzelnen Körperschaften genau angibt. Für den Provinziallandtag kommen insbesondere die §§ 34—44 a. a. O., für den Provinzialausschuß die §§ 58—61 a. a. O. und für die Provinzialkommission § 99 i. V. mit §§ 34—44 a. a. O. in Betracht. Während der Provinziallandtag im allgemeinen beschließendes Organ ist, insbesondere die Ausgaben zu bewilligen hat, ist der Provinzialausschuß im wesentlichen Vollzugs- und Verwaltungsorgan, das insbesondere auch die Provinzialbeamten zum großen Teil ernennt. Die Provinzialkommissionen endlich werden vom Provinziallandtag für die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Anstalten, sowie für die Wahrnehmung einzelner Angelegenheiten des Provinzialverbandes bestellt, haben also im wesentlichen dieselben Funktionen wie der Provinziallandtag, jedoch mit Beschränkung auf ein spezielles Gebiet. Die Zuständigkeit der Provinzialkommission ergibt sich aus dem sie bestellenden Beschluß des Provinziallandtages. Für die Feststellung, ob eine

Befugnisüberschreitung vorliegt, ist demnach der Inhalt dieses Beschlusses von ausschlaggebender Bedeutung. Die Klage gegen die Beanstandungsverfügung geht direkt an das O.-V.-G. In diesen Fällen ist also nur eine Instanz gegeben.

In der Provinz Hessen-Nassau besteht die Besonderheit, daß innerhalb des Provinzialverbands nochmals die beiden kommunalständischen Verbände in den Regierungsbezirken Cassel und Wiesbaden bestehen, daher sind in Hessen-Nassau Kommunallandtag und Provinziallandtag, Landesausschuß und Provinzialausschuß zu unterscheiden. (§§ 7, 43, 86). Neben den Provinzialkommissionen gibt es dementsprechend noch Bezirkskommissionen (§ 72). Die Beschlüsse der genannten Körperschaften sind gegebenenfalls zu beanstanden.

Dem O.-V.-G. haben nur wenige interessierende Beanstandungsfälle vorgelegen. Es seien die folgenden zitiert:

O.-V.-G. Bd. 24, S. 11; Bd. 24, S. 18; Bd. 47, S. 6; Bd. 55, S. 1.

2) Beschlüsse der Kreisorgane:

Kreistag, Kreiskommission, Kreisausschuß, Amtsausschuß.	Kreisordnung[1]) vom 13. 12. 1872 § 178 u. 54a.

[1]) cf. die Kreisordnung für
Hannover v. 6. 5. 84 (G.-S. S. 181).
Hessen-Nassau v. 7. 6. 1885 (G.-S. S. 193).
Westfalen v. 31. 7. 1886 (G.-S. S. 217).
Rheinprovinz v. 30. 5. 1887 (G.-S. S. 209).
Schleswig-Holstein v. 26. 5. 1888 (G.-S. S. 139).

Maßgebende Bestimmung ist hier der § 178 der Kreisordnung von 1872 in der Fassung vom 19. 3. 1881 (G.-S. S. 155 ff.) Vorübergehend war diese Bestimmung durch den § 69 des Zuständigkeitsgesetzes v. 26. 7. 1876 ersetzt. Was den Kreistag betrifft, so ist er im Allgemeinen berufen, den Kreiskommunalverband zu vertreten und über die Kreisangelegenheiten zu beraten und zu beschließen. Einschlagend sind die §§ 115 ff. a. a. O. Den Vorsitz führt der Landrat, der auch gegebenenfalls die Beanstandung auszusprechen hat. Hierin liegt eine Ausnahme von der Regel, daß die Beanstandung von dem Kommunalvorstand auszugehen hat. Denn Vorstand des Kreistags ist der Kreisausschuß, nicht der Landrat. Dessen Aufsichtsbehörde ist der Regierungspräsident. Wenn der Landrat die Beanstandung eines Kreistagsbeschlusses ausspricht, so handelt er dann nicht als Organ des Kreisverbands, sondern als gesetzlich berufener Vertreter der Aufsichtsbehörde, und damit auch des Staates als des Trägers des Aufsichtsrechts. Diese Frage ist wichtig für die Entscheidung bezüglich Tragung der Kosten. Die gegen die Beanstandung eines Kreistagsbeschlusses erhobene Klage ist an den Bezirksausschuß zu richten.

Was die Kreiskommissionen anlangt, so sind das besondere aus der Zahl der Kreisangehörigen durch den Kreistag nach Bedürfnis bestellte Kommissionen, welchen die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Kreisinstitute sowie die Besorgung einzelner Kreisangelegenheiten übertragen wird. Ihre Geschäfte haben die Kommissionen ebenfalls unter Leitung des Landrats zu besorgen. Einschlagende Bestimmungen sind die §§ 167 ff. a. a. O. Die Beanstandung geht auch hier vom Landrat aus.

Was schließlich den Kreisausschuß, der sich aus dem Landrat als Vorsitzenden und sechs von dem Kreistag aus der Zahl der Kreisangehörigen gewählten Mitgliedern zusammensetzt (L.-V.-G. §§ 4, 36, K.-O. §§ 130 ff.), anlangt, so ist bemerkenswert, daß wie oben schon betont ist, Beschlüsse des Kreisausschusses nur dann beanstandet werden dürfen, wenn sie in Kommunalangelegenheiten des Kreises gefaßt sind. Der Kreisausschuß ist nämlich zugleich Organ des Kreises (§ 134 Ziffer 1—3 a. a. O.) und des Staates (Ziff. 4 u. 5). In seiner ersteren Eigenschaft verwaltet er die Kreiskommunalangelegenheiten, ist insbesondere Vollzugsbehörde; in letzterer Eigenschaft bildet er in einigen Fällen die Beschlußbehörde[1]) und das Verwaltungsgericht erster Instanz.[2]) Das erkennende Gericht hat bei Beschlüssen des Kreisausschusses vorab zu entscheiden, ob der Kreisausschuß im fraglichen Fall überhaupt als kommunales Organ tätig gewesen ist oder nicht.[3]) Bei Annahme des letzteren Falles erübrigt es sich in die Prüfung der Frage einzutreten, ob die Beanstandung zu Recht besteht oder nicht; denn dann handelt es sich um den Beschluß einer Körperschaft, für welche die Bestimmungen über die Beanstandung nicht gelten. In diesen Fällen kann allenfalls Raum für den § 126 des L.-V.-G. gegeben sein. Die Beantwortung der Vorfrage, ob der Kreisausschuß im fraglichen Fall als kommunales Organ oder als Organ des Staates beschlossen hat, ist nicht immer leicht zu entscheiden. Das beweist insbesondere die Praxis. Die hier interessierenden Entscheidungen des O.-V.-G. sind folgende:

---

[1]) cf. Landesverwaltungsgesetz § 4.
[2]) ebenda § 7 Abs. 1.
[3]) Brauchitsch zu § 178 K.-O.

O.-V.-G. Bd. 3, S. 55; Bd. 6, S. 52; Bd. 10, S. 44; Bd. 16, S. 13

Mit Ausnahme des ersten Falles wurde der gerügte Beschluß als in Kommunalangelegenheiten des Kreises gefaßt angesehen. Im ersten Fall, wo es sich um die Handhabung des Disziplinarrechts handelte, war der Kreisausschuß in Ausübung eines Staatshoheitsrechts[1]) — mithin im Rahmen staatlicher Aufgaben — tätig geworden. Für eine Beanstandung war infolgedessen in diesem Fall kein Raum. In den übrigen Fällen handelte es sich um die Wahlen zum Kreistag. Alles was damit in unmittelbarem Zusammenhange steht (Aufstellung und Berichtigung der Wahlverzeichnisse 2c.) ist als Kommunalangelegenheit des Kreises anzusehen.

In Hohenzollern treten an die Stelle der Kreise die Amtsverbände, an die Stelle der Landräte, die Oberamtmänner. Die Beanstandung gegenüber Beschlüssen der Amtsversammlung, der Amtskommissionen sowie des Amtsausschusses in Kommunalangelenheiten geht vom Oberamtmann aus. Die Klage geht an den Bezirksausschuß. (cf. Hohenzollernsche Amts- u. Landesordnung in der Fassung vom 9. 10. 1900, G.-S. S. 324, § 82.)

Von den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts bezügl. Beanstandungen von Beschlüssen der obengenannten Kreisorgane seien noch die folgenden erwähnt:

O.-V.-G. Bd. 3, S. 16; Bd. 6, S. 74; Bd. 7, S. 88; Bd. 7, S. 115; Bd. 17, S. 28; Bd. 24, S. 29; Bd. 28, S. 1.

Im Anschluß an die Beanstandung von Beschlüssen des Kreistags, der Kreiskommissionen und des Kreis-

---

[1]) cf. Allgemeines Landrecht, Teil 2, Titel 6, §§ 171—173.

ausschusses ist noch die Beanstandung von Beschlüssen des Amtsausschusses zu erwähnen. Gemäß § 47 K.=O. wird jeder Kreis behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten mit Ausschluß der Städte in Amtsbezirke geteilt. Durch die neue Landgemeindeordnung v. 3. Juli 1891 (§ 146) und infolge Aufhebung des § 53 K.=O. ist heute die Rechtslage die, daß die Amtsbezirke grundsätzlich nicht mehr Kommunalverbände sondern staatliche Verwaltungsbezirke sind und im wesentlichen polizeiliche Funktionen zu erfüllen haben.

An die Stelle des aufgehobenen § 53 K.=O. sind insbesondere die §§ 128—138 L.=G.=O. „betreffend die Verbindung nachbarlich belegener Gemeinden und Gutsbezirke behufs gemeinsamer Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten" getreten. Die daselbst getroffenen Bestimmungen haben jedoch nur für die östlichen Provinzen, für Schleswig=Holstein (L.=G.=O. §§ 128—138) und Hessen=Nassau (L.=G.=O. §§ 100—110) Bedeutung. Falls aber einem Amtsbezirk bereits auf Grund des angezogenen § 53 schon einzelne Kommunalangelegenheiten überwiesen waren, konnten die zu dem Amtsbezirk gehörigen Gutsbezirke und Gemeinden als Gemeindeverband im Sinne der L.=G.=O. fortbestehen, falls die grundlegenden Normen für die Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten des Amtsbezirks mit den Bestimmungen der L.=G.=O. in Einklang standen und die Beteiligten die Aufrechterhaltung der Verbände wünschten[1]). Mit Rücksicht auf diesen Umstand erscheint auch eine Behandlung der Beschlüsse des Amtsausschusses vorliegend angebracht. Soweit der Amtsbezirk als solcher heute noch kommunale Angelegen=

[1]) Brauchitsch, Anm. 213 zu § 53 K.=O.

heiten zu erledigen hat, ist er eine juristische Person, im übrigen lediglich Verwaltungsbezirk, nicht vermögensrechtlich und der juristischen Persönlichkeit entbehrend[1]).

An der Spitze des Amtsbezirks stehen der Amtsvorsteher und der Amtsausschuß, der jedoch in denjenigen Amtsbezirken wegfällt, die nur aus einem Gutsbezirk oder einer Gemeinde bestehen. (§ 51 K.-O.) Der erst durch die Novelle von 1881 in die K.-O. eingefügte § 54a regelt die Beanstandung von Beschlüssen des Amtsausschusses. Das zur Beanstandung berufene Organ ist danach der Amtsvorsteher, dessen Aufsichtsbehörde der Landrat ist. (§ 67 a. a. O.) Die gegen die Beanstandung zu erhebende Klage geht an den Kreisausschuß. Die Beanstandung gegenüber Beschlüssen des Amtsausschusses ist noch nicht oft praktisch geworden; es sei die Entscheidung in O.-V.-G. Bd. 16, S. 44 genannt, wo es sich um die Grenzen der Befugnisse des Amtsausschusses zur Bewilligung von Ausgaben aus der Kasse des Amtsbezirks handelte.

An dieser Stelle sind ferner die rheinischen Landbürgermeistereien und die westfälischen Aemter, weil kommunale Zwischenbaue zwischen der Ortsgemeinde und dem Kreisverband, zu erwähnen. In der Rheinprovinz bildet jede Bürgermeisterei, regelmäßig mehrere Gemeinden umfassend, einen Kommunalverband in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu der Bürgermeisterei gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben. Welche Angelegenheiten Gegenstand des Bürgermeisterei-Kommunalverbandes sein sollen, wird abgesehen von besonderen gesetzlichen Bestimmungen, durch Beschluß der

[1]) Brauchitsch, Anm. 197 zu § 50 K.-O., Anm. 218 zu § 55 daselbst, Bitter, S. 54, Schön, S. 351.

Bürgermeisterei=Versammlung mit Genehmigung des Kreisausschusses festgestellt (L.=G.=O. für die Rheinprov. v 23. 7. 1845 i. d. F. v. 15. 5. 1856, G. S. S. 435, §§ 7, 8. 110).

Im Gegensatz zur Rheinprovinz kann in Westfalen das Amt, das grundsätzlich nur Staatsverwaltungsbezirk ist, einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde bilden (L.=G.=O. für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856, G. S. S. 265, §§ 4, 5). An der Spitze des Amts steht der Amtmann, neben ihm die Amtsversammlung, die in den Aemtern, die nur aus einer Gemeinde bestehen, mit der Gemeindeversammlung identisch ist (§§ 4, 75 a. a. O.).

An der Spitze der Bürgermeistereien steht der Bürgermeister und die Bürgermeistereiversammlung.

Gegenüber gesetzwidrigen und die Befugnisse überschreitenden Beschlüssen der Bürgermeistereienversammlung und der Amtsversammlung stehen dem Bürgermeister bezw. Amtmann die Beanstandung offen. (Rheinische Landgem.=Ordng. § 111 i. V. mit § 88 daselbst. Westf. L.=G.=O. § 76 i. V. mit § 37 das.[1]).

3. Gesamtschulverbände.

Im Anschluß an die Beanstandung von Beschlüssen der innerhalb der Kreise tätig werdenden Selbstverwaltungskörper wird passender Weise die Beanstandung von Beschlüssen der Schulverbände erwähnt. Deren Einrichtung ist auf das Gesetz betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen v. 28. 7. 1906 — in Kraft seit 1. 4. 1908 — zurückzuführen. Danach bilden regelmäßig die politischen Gemeinden und selbständigen Guts=

[1]) Näheres über Bürgermeistereiverbände und Amtsversammlg., siehe Schön, S. 352.

bezirke als Träger der Schullasten einen eigenen Schulverband, dem die Unterhaltung der in seinem Bezirke befindlichen Volksschulen zur Last fällt. Es können aber auch mehrere Gemeinden, Gutsbezirke usw. behufs Unterhaltung einer oder mehrerer Volksschulen zu einem gemeinsamen Schulverband (Gesamtschulverband) vereinigt werden. An der Spitze eines solches Schulverbandes steht der Schulvorstand und der Verbandsvorsteher (§§ 1, 49 a. a. O). Letzterer ist ausführendes Organ und wird von der Schulaufsichtsbehörde aus der Zahl der Mitglieder des Schulvorstandes ernannt (§ 51 a. a. O.). Schulaufsichtsbehörde ist in erster Linie die Bezirksregierung und zwar die Abteilung für Kirchen und Schulen, die teilweise aus technischen Beamten besteht. Gemäß § 53, Abs. 3 a. a. O. hat der Verbandsvorsteher Beschlüsse des Schulvorstandes, welche dessen Befugnisse überschreiten, oder die Gesetze, das Gemeinwohl oder das Interesse des Verbandes verletzen, entstehenden Falles auf Anweisung der Schulaufsichtsbehörde zu beanstanden. Gegen die Beanstandungsverfügung steht dem Schulvorstand die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschuß binnen 2 Wochen zu. Es fällt hier auf, daß im Gegensatz zu den sämtlichen bis jetzt genannten Beanstandungsfällen dieser Beanstandung keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist und daß nicht ausdrücklich bestimmt ist, daß die Beanstandung unter Angabe der Gründe zu erfolgen hat. Ob diese Unterlassungen auf dem bewußten Willen des Gesetzgebers zurückzuführen sind, erscheint sehr fraglich. M. E. liegt nur ein Redaktionsfehler vor; der Gesetzgeber hat in Wirklichkeit an eine Beanstandung in dem bisher erläuterten Sinne gedacht. Die ausgelassenen Worte sind also nur vergessen

worden. Falls die Beanstandung des Beschlusses eines Gesamtschulverbandes einmal praktisch werden sollte, so hat auch diese unter Angabe der Gründe zu erfolgen und es muß auch hier die Ausführung des Beschlusses, falls er eine solche zuläßt, vorläufig unterbleiben. Schließlich wäre noch zu betonen, daß hier auch eine Beanstandung zulässig ist, falls der betreffende Beschluß das Gemeinwohl oder das Interesse des Verbandes verletzt. Es sind das zwei Voraussetzungen, die wir in ähnlicher Formulierung schon oben bei der Entwickelung des Beanstandungsrechtes im Städterecht kennen gelernt haben, heute jedoch für eine Beanstandung im technischen Sinne nicht mehr in Betracht kommen. Gegenüber den Beschlüssen von Gesamtschulverbänden macht aber der Gesetzgeber offensichtlich eine Ausnahme. Er hat diesen Organen gegenüber das Beanstandungsrecht offenbar weiter als sonst ausdehnen wollen. Das mag vielleicht damit zusammenhängen, daß sich der Staat in Schulangelegenheiten überhaupt ein sehr weitgehendes Aufsichtsrecht vorbehalten hat.

Erwähnt sei nur die Generalklausel im § 1 Abs. 1 des Gesetzes betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. 3. 1872 (G.-S. S. 183), wonach bezügl. aller öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten die Aufsicht des Staates statuiert ist.

4.) Beschlüsse der Stadtgemeindeorgane:

Gemeindevertretung	Zuständigkeitsgesetz v. 1. 8. 1883, § 15
Kollegialischer Gemeinde-Vorstand	in Verbindung mit §§ 56 u. 57 St.-O.

In Stadtgemeinden können Beschlüsse der Gemeindevertretung oder des kollegialischen Gemeindevorstands

beanstandet werden. Was zunächst die Gemeindevertretung anlangt, so ist folgendes zu bemerken. Gemeindevertretung ist in den östlichen Provinzen, in Westfalen, in der Rheinprovinz, in Schleswig-Holstein und in Hessen-Nassau die Stadtverordnetenversammlung, in Neu-Vorpommern und Rügen das bürgerschaftliche Kollegium, in Hannover das Bürgervorsteher-Kollegium. Die Gemeindevertretung ist im wesentlichen beschließendes Organ, (cf. § 35 St.-O.) freilich mit der wesentlichen Einschränkung, daß ihre Beschlüsse zur Ausführung der Zustimmung des Magistrats bedürfen. Hierzu kommt das Kontrollrecht der Gemeindevertretung gegenüber dem Magistrat (cf. § 37 St.-O.) Das Zuständigkeitsgebiet der Gemeindevertretung ist im Gesetz nicht einzeln festgelegt. Sie hat „über alle Gemeindeangelegenheiten zu beschließen, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrat überwiesen sind." Wo im allgemeinen die Kompetenz der Gemeindevertretung aufhört und des Magistrats beginnt, ist eine Frage, die sich nach allgemeinen, für alle Fälle geltenden Gesichtspunkten kaum beantworten lassen wird. (S. über diese Frage Örtel zu § 35, S. 153 ff.)

Das zur Beanstandung berufene Organ gegenüber Beschlüssen der Stadtverordneten ist der Gemeindevorstand, das ist regelmäßig der Magistrat, in der Rheinprovinz der Bürgermeister.[1]) Ebenso hat von letzterem die Beanstandung in solchen Städten unter 2500 Einwohnern auszugehen, die gemäß § 72 St.-O. keinen kollegialischen Gemeindevorstand haben. Nach § 72 a. a. O. kann auf Antrag der Gemeindevertretung unter Genehmigung des Bezirksausschusses die Einrichtung getroffen werden, daß statt des Magistrats nur ein Bürgermeister mit 2 oder

[1]) St.-O. f. Rheinprovinz, § 53, Ziff. 2 Abs. 2.

3 Schöffen tätig wird. Hier hat also gegebenenfalls der Bürgermeister die Beanstandung auszusprechen. (§ 73, S. 2 St.-O.) Aufsichtsbehörde über die Stadtgemeinden ist regelmäßig der Regierungspräsident, in höherer und letzter Instanz der Oberpräsident; in Berlin der Oberpräsident und in 2. Instanz der Minister des Inneren. Die gegen die Beanstandungsverfügung erhobene Klage ist an den Bezirksausschuß zu richten, in Berlin an das Oberverwaltungsgericht.[1]) Auch die Gemeindevertretung kann zur Wahrnehmung ihrer Rechte einen besonderen Vertreter im Verwaltungsstreitverfahren bestellen.[2]) Was den Beschluß als solchen betrifft, so ist anerkannt, daß Gegenstand der Beanstandung auch eine von den Stadtverordneten vorgenommene Wahl sein kann.[3]) Objekt der Beanstandung können ferner auch solche Beschlüsse sein, welche einer Zustimmung seitens des Magistrats nicht bedürfen.[4]) Man denke z. B. an die Beschlüsse bezügl. Aufnahme oder Streichung eines Wählers in der Wählerliste oder bezügl. der Wahlen von Magistratsmitgliedern (§ 31 St.-O.), Bezirksvorstehern (§ 60) ꝛc. Da in derartigen Fällen dem Magistrat jegliche Einwirkung versagt ist, so ist gerade die Beanstandung das geeignete Mittel, um etwaigen Verstößen entgegenzutreten.[5])

Wie oben betont, ist der Magistrat regelmäßig das zur Beanstandung berufene Organ. Demselben sind jedoch gegenüber Beschlüssen der Stadtverordneten neben dem Beanstandungsrecht mitunter noch andere Rechts-

---

[1]) Zuständigkeitsges. § 7.

[2]) Zuständigkeitsges. § 21.

[3]) cf. V.-B. Bd. 23, S. 138. Örtel, S. 261.

[4]) ebenso Örtel, S. 163.

[5]) cf. O.-V.-G. Bd. 16, S. 62.

behelfe gegeben. Wie ist bei dieser Konkurrenz der Befugnisse zu verfahren? Zwei Beispiele mögen das Gesagte erläutern. Es ist möglich, daß ein Beschluß der Stadtverordneten-Versammlung, welcher das Gemeindeinteresse oder das Staatswohl verletzt, gleichzeitig die Befugnisse der Stadtverordneten überschreitet oder die Gesetze verletzt. Dieser Fall würde sowohl die Voraussetzungen des § 36 St.-O. als auch des § 15 des Zuständigkeitsgesetzes erfüllen. Das Gesetz gibt keine Entscheidung; wir müssen schon aus praktischen Gründen annehmen, daß es dem Magistrat offen steht welchen Weg er einschlagen will.[1])

Die zweite Konkurrenz würde etwa bei folgender Sachlage vorliegen. Gemäß § 10 des Z.-G. beschließt die Gemeindevertretung über die Gültigkeit der Wahlen zur Gemeindevertretung. Ein derartiger Beschluß bedarf gemäß § 11 a. a. O. keiner Genehmigung oder Bestätigung von seiten des Gemeindevorstands oder der Aufsichtsbehörde. Dagegen ist die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegen diese Beschlüsse gegeben. In einem dem O.-V.-G. vorliegenden Fall[2]) war die Frage aufgeworfen, ob neben diesem Klagerecht dem Gemeindevorstand auch die Befugnis zustehe, einen derartigen Beschluß zu beanstanden, falls die Voraussetzungen vorliegen.[3]) Die Frage ist zu bejahen und kann leicht dann praktisch werden, wenn der Gemeindevorstand es versäumt hat, die Klage gemäß § 11 Z.-G. binnen der vorgeschriebenen Frist von 2 Wochen zu erheben. Denn die Beanstandung ist, wie oben ausgeführt an eine Frist nicht gebunden.[4])

---

[1]) ebenso Örtel, S. 262, cf. O.-V.-G. Bd. 21, S. 32.
[2]) O.-V.-G. Bd. 45, S. 16.
[3]) cf. Brauchitsch, Bd. 1, S. 281.
[4]) ebenso Örtel, S. 261, cf. O.-V.-G. Bd. 16, S. 62; Bd. 19, S. 140; V.-V. Bd. 20, S. 47 u. 72.

Von beanstandeten Stadtverordneten-Beschlüssen seien die folgenden genannt:

O.-V.-G. Bd. 13, S. 89; Bd. 14, S. 76; Bd. 16, S. 58; Bd. 17, S. 79; Bd. 21, S. 29; Bd. 45, S. 16; Bd. 45, S. 42; Bd. 50, S. 4; Bd. 52, S. 23.

Was die Beschlüsse des kollegialischen Gemeindevorstands anlangt, so ist hier folgendes zu bemerken. Kollegialischer Gemeindevorstand ist stets der Magistrat, nicht etwa der Bürgermeister.[1]) Vorsitzender des Gemeindevorstands ist der Bürgermeister oder dessen Stellvertreter, von dem auch die Beanstandung auszugehen hat. Jedoch kann der Stellvertreter dieselbe nur solange aussprechen als der Bürgermeister tatsächlich verhindert ist. Sind daher unter Vorsitz des Stellvertreters Beschlüsse gefaßt, so können diese nach der Wiederübernahme des Vorsitzes durch den Bürgermeister nur vom letzteren beanstandet werden.[2]) Die Klage gegen die Beanstandungsverfügung des Bürgermeisters geht gleichfalls an den Bezirksausschuß, in Berlin an das O.-V.-G.

Der Gemeindevorstand ist in erster Linie Verwaltungs- und Vollzugsorgan. Für die Beurteilung der ihm zustehenden Geschäfte kommt insbesondere der § 56 St.-O. in Betracht.

Von beanstandeten Magistratsbeschlüssen seien die folgenden genannt:

O.-V.-G. Bd. 12, S. 48; Bd. 45, S. 51; Bd. 48 S. 35; Bd. 49, S. 5.

---

[1]) cf. V.-B. Bd. 16, S. 459; Örtel, S. 260.

[2]) cf. V.-B. Bd. 24, S. 1; Örtel, S. 375.

5.) Beschlüsse der Landgemeindeorgane.

Gemeindevertretung	Zuständigkeitsges.
Gemeindeversammlung	§ 29 Landgemeinde-
Gemeindeverband.	ordnung § 140.[1])

Einschlagende Bestimmung ist hier der an die Stelle der §§ 29, 33 Z.-G. getretene § 140 L.-G.-O.

Zur Erläuterung des § 140 a. a. O. sei bemerkt, daß man unter Gemeindeversammlung (in der Rheinprovinz: Gemeinderat) sämtliche stimmberechtigten Gemeindeglieder versteht, während die Gemeindevertretung sich aus gewählten Gemeindegliedern zusammensetzt. Letzteres muß dann geschehen, wenn die Zahl der stimmberechtigten Gemeindeglieder 40 übersteigt. (§ 49 ff. a. a. O.)

Von Gemeindeverbänden spricht man dann, wenn nachbarlich gelegene Landgemeinden oder Gutsbezirke zur Wahrnehmung einzelner kommunaler Angelegenheiten (Wege-, Schul- Armenverbände usw.) verbunden worden sind (§ 128 a. a. O.)

Hier muß erwähnt werden, daß durch das Zweckverbandsgesetz vom 19. 7. 1911 (G.-S. S. 115) die Bestimmungen der Landgemeindeordnung über Gemeindeverbände aufgehoben worden sind. (§ 25 a. a. O.) An die Stelle der Gemeindeverbände treten nunmehr die Zweckverbände, an deren Spitze der Verbandsausschuß und der Verbandsvorsteher stehen. (§ 11 a. a. O.)

Auffallenderweise befindet sich im Zweckverbands-

---

[1]) cf. die Landgem. Ordng. für Westfalen v. 19. 3. 1856 § 37 (G.-S. S. 265).
Rheinprov. v. 15. 5. 1856 § 88 (G.-S. S. 435). § 29, 33 Z.-G.
Schleswig-Holstein v. 4. 7. 1892 § 140 (G.-S. S. 154).
Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897 § 112 (G.-S. S. 301).

gesetz keine Bestimmung über die Beanstandung. Augenscheinlich ist dies vergessen worden, denn in dem Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 (G.-S. S. 123) ist die Beanstandung gegenüber den Beschlüssen des Verbandsausschusses dieses Zweckverbandes ausdrücklich vorgesehen. (§ 38 Abs. 3 a. a. O.)

Aufsichtsbehörde erster Instanz gegenüber den Landgemeinden ist der Landrat, und zwar in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisausschusses. In höherer und letzter Instanz der Regierungspräsident (§ 139 a. a. O.)

Das Verwaltungsgericht, das durch Klage angegangen werden muß, ist der Kreisausschuß bei der Beanstandung von Beschlüssen des Verbandsausschusses des Zweckverbands Groß-Berlin das Oberverwaltungsgericht. (Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin. (§ 38 Abs. 3.) Die Frist für Erhebung der Klage ist auch hier zwei Wochen. Gemäß § 145 L.-G.-O. sollen bei Gemeindeverbänden die Beanstandungsbestimmungen des § 140 L.-G.-O. nicht gelten; vielmehr richtet sich die Beanstandung und deren Verfahren in diesen Fällen nach den für die Stadtgemeinden geltenden Vorschriften. Es kommen somit die §§ 7, 15, 19 und 20 des Zuständigkeitsgesetzes zur Anwendung. Die Beanstandung hat von dem Gemeindevorsteher auszugehen; in Westfalen ist hierzu auch der Amtmann, in der Rheinprovinz der Bürgermeister ermächtigt.

In der westfälischen L.-G.-O. § 31 ist ausdrücklich bestimmt, daß dem Gemeindevorsteher, falls er den Vorsitz in der Gemeindeversammlung nicht geführt hat, deren Beschlüsse vor der Ausführung vorgelegt werden müssen. Erst wenn demnächst nicht innerhalb acht Tagen nach

erlangter Kenntnis seitens des Amtmans der Beschluß beanstandet wird, kann die Ausführung erfolgen.

Das Beanstandungsverfahren im technischen Sinn ist auch hier gemäß dem oben angezogenen § 140 nur bei solchen Beschlüssen zulässig, welche die Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen.

Die Landgemeindeordnung kennt aber neben der Beanstandung noch eine Aussetzung der Beschlüsse gemäß § 88 Abs. 3 a. a. O. Danach ist der Gemeindevorsteher verpflichtet, die Ausführung eines Beschlusses der Gemeindeversammlung (Gemeindevertretung) auszusetzen, wenn dieser nach seiner Ansicht das Gemeinwohl oder das Gemeindeinteresse verletzt. In solchen Fällen hat der Gemeindevorsteher zu versuchen, durch nochmalige Beratung eine Änderung herbeizuführen. Gelingt dies nicht, so hat er binnen zwei Wochen die Entscheidung des Kreisausschusses einzuholen. Wir haben es hier also im wesentlichen mit einer dem § 36 der St.-O. analogen Bestimmung zu tun. Im Unterschied zur Beanstandung ist bei der Aussetzung eine Einwirkung seitens der Aufsichtsbehörde unzulässig. Der Gemeindevorsteher ist auch zur Aussetzung eines Gemeindebeschlusses nur in seiner Eigenschaft als Kommunalorgan verpflichtet, während er bei Ausspruch einer Beanstandung als Organ der Aufsichtsbehörde tätig wird. Entsprechend der rechtlichen Verschiedenheit der Beanstandung und der Aussetzung ist auch das zu ihrer Erledigung vorgeschriebene Verfahren verschieden. Während die Beanstandung im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens zum Austrag gebracht wird, wird die Aussetzung im einfachen Beschlußverfahren erledigt. Das hat seinen tieferen Grund darin, daß es sich bei der Aussetzung mehr um unzweckmäßige, unvorteilhafte Beschlüsse handelt, wo es un-

angebracht wäre, zur Regelung das langwierige und umständliche Verwaltungsstreitverfahren zu wählen.

Im Gegensatz zur Beanstandung und Aussetzung der Beschlüsse kennt die Landgemeindeordnung auch noch eine Anfechtung von Gemeindebeschlüssen, die ihre gesetzliche Regelung im § 67 Abs. 1 der Landgemeindeordnung gefunden hat. Die Anfechtung ist gegen Beschlüsse der im § 66 a. a. O. genannten Art zulässig. Gemäß § 66 in Verbindung mit § 67 Abs. 1 a. a. O. beschließt die Gemeindevertretung bezw. der Gemeindevorsteher selbstständig über Beschwerden und Einsprüche betreffend den Besitz oder den Verlust des Gemeinderechts, über die Gültigkeit der Wahlen zur Gemeindevertretung usw. Diese Beschlüsse bedürfen also keiner Genehmigung oder Bestätigung von seiten des Gemeindevorstehers oder der Aufsichtsbehörde. Jedoch ist den letzteren das Recht gegeben, derartige Beschlüsse im Wege des Verwaltungstreitverfahrens anzufechten.

Schließlich bleibt ebenso wie oben bei den Stadtgemeinden es übrig, zu erörtern, wie bei Konkurrenz des Beanstandungsrechts mit anderen Rechtsbehelfen gegen die zu beanstandenden Beschlüsse zu entscheiden ist. Es ist möglich, daß für den Gemeindevorsteher die Befugnis aus § 88 Abs. 3 der Landgemeindeordnung (Aussetzung des Beschlusses wegen Gemeinwohlverletzung usw.) und das Beanstandungsrecht konkurrieren können. Bestimmungen darüber, welcher Weg in solchen Fällen einzuschlagen ist, existieren nicht. Es bleibt daher nur die Annahme übrig, daß es dem Gemeindevorsteher überlassen bleibt, wie er verfahren will. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, daß der Gemeindevorsteher von der Beanstandung als dem einschneidensten Wege

Gebrauch machen müsse, da durch sie die rechtliche Grundlage des Beschlusses in Frage gestellt werde.[1]) Vielleicht gelingt es dem Gemeindevorsteher, wenn er zunächst auf dem Wege des § 88 vorgeht, die Väter des Beschlusses zu einer Änderung zu bewegen, sodaß nunmehr ein Beschluß gefaßt wird, gegen den weder vom Standpunkt des § 88 noch des § 140 a. a. O. etwas einzuwenden ist. Es sprechen somit auch praktische Gesichtspunkte dafür, dem Gemeindevorsteher die Wahl des einzuschlagenden Wegs zu überlassen.[2])

Schließlich ist auch eine Konkurrenz zwischen dem Beanstandungsrecht und dem Anfechtungsrecht aus § 67 Abs. 2 a. a. O. möglich. Auch hier sind m. E. beide Wege zulässig. Die Beanstandung wird in solchen Fällen besonders auch dann praktisch werden, wenn die Frist für die Erhebung der Anfechtungsklage verstrichen ist. Denn dann ist für eine Beanstandung immer noch Raum da diese an keine Frist gebunden ist. Keil[3]) ist der Ansicht, daß § 67 Abs. 3 eine Spezialbestimmung gegenüber der Beanstandungsbestimmung des § 140 sei und will bei Konkurrenz nur die erste angewendet wissen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß den Beanstandungsbestimmungen keinerlei Einschränkung beigefügt ist. Diese wollen vielmehr unbedingt gegenüber allen Beschlüssen gelten.

Von beanstandeten Beschlüssen der Landgemeindeorgane seien die folgenden genannt:

O.-V.-G. Bd. 23, S. 76; Bd. 27, S. 87; Bd. 34, S. 140; Bd. 51, S. 52; Bd. 52, S. 77.

---

1) so Keil S. 235.

2) cf. V.-B. Bd. 20, S. 72.

3) a. a. O. S. 383.

§ 6.

Mit vorstehender Aufzählung ist die Reihe derjenigen Körperschaften der preußischen Monarchie erschöpft, denen gegenüber eine Beanstandung zulässig ist. Es scheint vorliegend jedoch angebracht noch kurz auf die oben (§ 2) schon berührte Anfechtung, dem Analogen zur Beanstandung im Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung, einzugehen. Wie schon oben betont, ist eine Anfechtung auch insoweit zulässig, als nur Verwaltungsverordnungen verletzt sind. Die Beschlüsse, gegen die sich Anfechtung richtet, müssen endgültig sein, d. h. ein Rechtsbehelf gegen den zu rügenden Beschluß darf nicht mehr zulässig sein (V.-B. Bd. 22, S. 441). Endgültige Beschlüsse im Sinne der Anfechtungsbestimmungen liegen jedoch nicht vor, wenn das Gesetz einen Beschluß als „vorbehaltlich des ordentlichen Rechts endgültig" bezeichnet. (V.-B. Bd. 22, S. 241). Die Anfechtung richtet sich nur gegen Beschlüsse des Provinzialrats, Bezirksausschusses und des Kreis- (Stadt-) ausschusses; die Klage geht stets von dem Vorsitzenden dieser Behörden (Oberpräsident, Regierungspräsident, Landrat) bezw. deren Vertreter aus und ist stets an das Oberverwaltungsgericht zu richten, also nur eine Instanz.

Schließlich mag noch die Tatsache erwähnt werden, daß die Beanstandungsbestimmungen des preußischen Verwaltungsrechts auch in das Reichsrecht Eingang gefunden haben. So bestimmt z. B. der § 75 des Invalidenversicherungsgesetzes vom 13. 7. 1899, daß der Vorsitzende des Vorstandes Beschlüsse von Organen der Versicherungsanstalt, welche gegen die gesetzlichen oder statutarischen Vorschriften verstoßen, mit aufschiebender Wirkung unter Angabe der Gründe zu beanstanden hat, und zwar mittels

Beschwerde an die Aufsichtsbehörde. Unter denselben Voraussetzungen kennt der § 35 Abs. 3 des Krankenversicherungsgesetzes eine Beanstandung von Beschlüssen der Kassenorgane.[1]) An die Stelle dieser Bestimmungen sind teilweise in recht erheblicher Abänderung die §§ 8 357 und 1355 der Reichsversicherungsordnung vom 13. 7. 1911 (R.-G.-Bl. S. 509 ff.) getreten. Auch die Gewerbeordnung kennt im § 103 die Beanstandung. Danach ist der Kommissiar der Handwerkskammer berechtigt, Beschlüsse derselben, welche deren Befugnisse überschreiten, oder die Gesetze verletzen, mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Über die Beanstandung hat nach Anhören der Handwerkskammer oder ihrer Organe die Aufsichtsbehörde zu entscheiden. Daß der Gesetzgeber bei Schaffung dieser Bestimmungen an das Preußische Beanstandungsrecht anknüpfen wollte, beweist die Begründung zu dem genannten § 75 und die Motive zum Krankenversicherungsgesetz (Motive 1903, S. 12 u. 13.[2]) Weitere Bestimmungen, die eine gewisse Verwandtschaft mit dem Institut der Beanstandung zeigen, finden sich in § 271 H.-G.-B. und § 59, Rechtsanwaltsordnung.

Außerdem haben die Beanstandungsbestimmungen auch in den für die Kommunalorgane unserer Kolonien gegebenen Gesetzen Aufnahme gefunden. So bestimmt der § 49 Ziffer 6 der Verordnung des Reichskanzlers betr. die Selbstverwaltung in Deutsch-Südwest-Afrika vom 28. 1. 1909, daß der Gemeindevorsteher das Recht und die Pflicht hat, die Ausführung gesetzwidriger oder den Gemeindeinteressen zuwiderlaufender Gemeinderatsbeschlüsse unter Einholung der Entscheidung der Auf-

---

[1]) Näheres s. V.-B. Bd. 24, S. 627.

[2]) cf. Graßmann zu § 75; Hahn zu § 35.

sichtsbehörde zu beanstanden und ihre Ausführung vorläufig auszusetzen.[1]) In ähnlicher Fassung ist das Beanstandungsrecht im § 27 Ziffer 4b der Verordnung des Reichskanzlers betr. die Stadtgemeinden in Deutsch-Ostafrika v. 18. 7. 1910 eingeführt.[2]) Bemerkenswert ist, daß die Fassung dieser Bestimmungen präziser ist als die des preußischen Beanstandungsrechts, insofern sie nur eine Beanstandung der Ausführung von Beschlüssen kennen, somit für eine Anwendung der Beanstandung voraussetzen, daß der zu rügende Beschluß eine Ausführung zuläßt. Die Rechtssprechung des O.-V.-G. hat sich somit in diesem Punkte durchgesetzt und zum Gesetz verdichtet.

§ 7.

Das Oberverwaltungsgericht spricht in einer Entscheidung (O.-V.-G. Bd. 24, S. 21) aus, die Beanstandung könne nur den Zweck haben, einen Beschluß, der im öffentlichen Interesse nicht zu dulden ist, unschädlich und wirkungslos zu machen, ein Gesichtspunkt, auf den der Verfasser oben in § 3 besonders hingewiesen hat. Dieser Fassung wird man unbedenklich zustimmen können. Freilich besteht die Gefahr, daß bei Beurteilung des öffentlichen Interesses auch politische Gesichtspunkte eine Rolle spielen und demgemäß eine Beanstandung unter solchen Gesichtspunkten erfolgen könnte. Dieser Gefahr ist aber in der Hauptsache dadurch die Spitze abgebrochen, daß über die Rechtsgültigkeit der Beanstandung das Oberverwaltungsgericht in letzter Linie zu entscheiden hat. Angesichts dieses Rechtsschutzes hat sich die Praxis der Verwaltungsbehörden nach jener Richtung, der Be-

---

[1]) Deutsches Kolonialbl. 1909, S. 141.

[2]) " " 1910, S. 679 ff.

anstandung aus politischen Motiven, eine große Zurückhaltung auferlegt. In den gesammelten Entscheidungen lassen sich allenfalls 2 Fälle finden, wo die Aufsichtsbehörde versucht hat, durch das Mittel der Beanstandung Beschlüssen entgegenzutreten, die ihr fraglos politisch unangenehm waren.[1]) Damals handelte es sich um die Grenzen des Rechts der Magistrate und Stadtverordnetenversammlungen zum Petitionieren. In den fraglichen Fällen waren Petitionen an den Reichstag gegen die von den verbündeten Regierungen erwogene Erhöhung der Getreidezölle beschlossen worden. Im ersten Falle hatte die Beanstandung keinen Erfolg, im zweiten Falle wurde der gerügte Beschluß aufgehoben, also konstatiert, daß die Beanstandung gerechtfertigt war. Im allgemeinen kann man deshalb sagen, daß das Beanstandungsrecht sich bewährt hat, wenngleich viele Fälle Zweifel nach der Richtung hin zulassen, ob sie ihrer Bedeutung nach ein langwieriges und umständliches Verfahren, wie es doch nun einmal die Beanstandung ist, zu ihrer Erledigung rechtfertigen.

---

[1]) O.=V.=G. Bd. 13, S. 89; Bd. 41, S. 34.

Lebenslauf.

Am 21. September 1884 als Sohn der Eheleute Kaufmann Gutkind Stern und Johanna Stern geb. Marx zu Gilserberg (Kreis Ziegenhain) geboren, besuchte ich die Königlichen Gymnasien zu Cassel und Fulda. In Fulda bestand ich Herbst 1905 das Abiturientenexamen und nach dem Besuche der Universitäten zu Würzburg, München und Marburg, am 20. 11. 1909 am Oberlandesgericht zu Cassel die erste juristische Prüfung. Seit dem 29. 11. 1909 bin ich als Referendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Cassel tätig.